الدكتور سليمان محمد الطماوي
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بحقوق عين شمس
وعميدها السابق

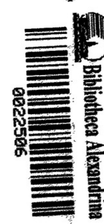
القضاء الإداري

الكتاب الثالث

قضاء التأديب

«دراسة مقارنة»

١٩٨٧



ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي
١١ شارع جواد حسني - القاهرة
ص ب ١٣٠ ت ٣٩٢٥٢٣ - ٧٦٠٥٢٣ - ٧٥٠١٦٧

الدكتور سليمان محمد الطماوى
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بحقوق عين شمس وعميدها السابق

القضاء الإدارى

الكتاب الثالث

قضاء التأديب

«دراسة مقارنة»

١٩٨٧

بسم الله الرحمن الرحيم

تقـديم الطبعة الثالثة

١ ــ صدرت الطبعة الأولى من هذا المؤلف فى مارس سنة ١٩٧١، ولم تكن العادة تجرى فى ذلك الوقت بتخصيص قسم مستقل لمعالجة التأديب فى مؤلفات القضاء الادارى ، سواء أكانت موجزة أم مطولة ، وكان ذلك هو المسلك الذى انتهجناه عند اخراج مؤلفنا فى القضـاء الادارى لأول مرة • ولكن منذ أن اتجه المشرع المصرى الى اضفاء الصبغة القضائية على التأديب ابتداء من سنة ١٩٥٨ ، بدأت الأحكام من مختلف جهات القضاء الادارى تترى فى هذا الموضوع ، مما تطلب معالجته معالجة مستفيضة • وبعد تفكير وتروى ، وجدنا أن مكان هذه المعالجة الطبيعى ، هو القضاء الادارى • ومن ثم أعلنا عند اخراج مطولنا فى القضاء الادارى لأول مرة أننا سوف نخصص الكتاب الأول منه « لقضاء الالغاء » والكتاب الثانى « لقضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام » والثالث « لقضاء التأديب »(١) • ولقد تأخر صدور الكتاب الثالث عن الكتابين الأولين بعض الشىء لأننا عالجنا هـذا الموضوع باستفاضة لأول مرة بعكس الكتابين السابقين ، فقد عالجنا موضوعاتهما الرئيسية ــ على الأقل فى الخطوط العامة ــ فى الطبعات الثلاث التى صدرت من مؤلفنا فى القضاء الادارى ابتداء من سنة ١٩٥٥ •

٢ ــ هذا ولقد ذهب رأى الى أن قضاء التأديب ، هو قضـاء مستقل ، وقائم بذاته • فالدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه « التأديب فى الوظيفة العامة » (طبعة سنة ١٩٦٤ ، ص ٢٠٢) ، مع تسليمه بقيام روابط متعددة بين القضاء التأديبى ، والقضاء الادارى يقول : « ومع ذلك نعتقد أن المحاكم التأديبية تشكل جهة قضاء قائمة بذاتها ، تستقل عن كل من جهتى القضاء المدنى والادارى ••• ذلك لأن نشاط المحكمة

---

(١) أعدنا طباعة « قضاء الالغاء » و « قضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام » سنة ١٩٨٦ •

التأديبية يختلف تماما فى طبيعته عن نشاط القضاء الادارى ، فهـذا الأخير ينظر منازعات ادارية أيا كان نوع المنـازعة : موضوعيـة أو شخصية ، وأيا كان المدعى فيها ، عاملا أو غير عامل ، وتنتهى الدعوى الادارية بحكم يبين وجه الحق فى ادعاءات صاحب الشأن . أما المحكمة التأديبية ، فهى تبحث — بناء على طلب جهة ادعاء — ما اذا كان تصرف صدر من عامل معين يستأهل المساءلة ، وتنتهى الدعوى التأديبية ببراءة العامل أو بتوقيع الجزاء ، فهى اذا لا تنظر أصلا فى منازعة ادارية !! » .

وقد انضم الى هذا الرأى الأستاذان محمـد رشوان أحمـد ، وابراهيم عباس منصور فى مؤلفهما « الاجراءات التأديبية للعـاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام » (طبعة سنة ١٩٦٩ ، ص ١٤٣) استنادا الى ذات الحجج السابقة . وعلى أساس هذا الرأى أعـد مشروع لاصـلاح النظام التأديبى لم يؤخذ به(١) .

٣ — أما نحن ، فقد كنا نرى على العكس من ذلك ، أن القضاء التأديبى جزء لا يتجزأ من القضاء الادارى ، شكلا وموضوعا . وكانت حججنا التى قدمناها فى الطبعة الأولى من هذا المؤلف ، والتى أقرها المشرع فى قانون مجلس الدولة الجـديد كمـا سنرى ، تقوم على ما يلى(٢) :

ان نصوص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ « باعادة تنظيم النيابة الادارية » تجعل تبعية المحاكم التأديبية لمجلس الدولة ، تبعية تامة . فأغلب أعضاء تلك المحاكم ينتمون الى مجلس الدولة ، ورئيس هـذا المجلس هو الذى يعين بقرار منه عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها ، كما يعين الاداريين والكتابيين الذين يكونون

---

(١) يراجع هذا المشروع ، ومذكرته الايضاحية فى مؤلف الأستاذين محمد رشوان أحمد ، وابراهيم عباس منصور ، والذى سبقت الاشارة اليه ص ١٤٧ ، ١٤٨ .

(٢) نورد الحجج التى قدمناها فى الطبعة الأولى من هذا المؤلف دون تغيير .

سكرتارية تلك المحاكم (المادتان ١٩و٢٠) ورئيس مجلس الدولة هو الذى يحدد فى بعض الأحيان المحكمة المختصة بنظر المخالفة(١) (م — ٢٤) ووفقا للقرار الجمهورى رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ (باللائحة الداخلية للنيابة الادارية والمحاكم التأديبية) « يكون تحديد عدد الجلسات بالمحاكم التأديبية وأيام وساعات العمل ، ومكان انعقادها ، طبقا للنظام الذى يضعه رئيس مجلس الدولة بقرار منه . » (م — ٣٩) « ويضع رئيس مجلس الدولة النظام الذى يكفل استمرار الجلسات المذكورة .. ، ويجوز عند الضرورة استكمال العدد القانونى بطريق الندب بقرار من رئيس مجلس الدولة .. » (م — ٤١) وبعد أن عددت المادة ٤٢ من اللائحة المشار اليها السجلات التى يتعين على المحاكم التأديبية انشاؤها فى أول كل سنة ، قالت « ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء سجلات أخرى اذا اقتضت حالة العمل ذلك » فالتبعية العضوية للمحاكم التأديبية لمجلس الدولة واضحة لا لبس فيها(١) .

ولكن أهم من تلك الرابطة العضوية فى نظرنا ، طبيعة النظام التأديبى فى ذاته . فالمسلم به اجماعا أن النظام التأديبى ، جزء لا يتجزأ من أحكام الوظيفة العامة(٢) ، ويكون عنصرا هاما ورئيسيا من عناصر

---

(١) تنص المادة ٢٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على ما يلى:

« تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى . فاذا تتعذر تعيين المحكمة المختصة على الوجه السابق ، تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين . فاذا تساوى العدد ، عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة » .

(٢) يقول الأستاذ Francis Delpérée فى مؤلفه الحديث بعنوان :

" L' Elaboration du droit disceplinaire de la fonction publique. "

طبعة سنة ١٩٦٩ ، ص ١٥٠ « ان النظام التأديبى ، جزء لا يتجزأ من النظام القانونى للوظيفة العامة » .

" Le système disceplinaire fait partie intégrante d'un statut de la forction publique. "

المركز الوظيفى الذى يشغله الموظف • ونشأة القضاء الادارى ـ كما هو معروف ـ مرتبطة تماما بالتمييز بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص • وأيا كان الأساس الذى يقوم عليه القانون الادارى الحديث ، فان المجمع عليه أن حكمة خلق القضاء الادارى تكمن فى تخصصه فى نظر المنازعات المتعلقة بالقانون العام •

والمسلم به من ناحية أخرى فى فرنسا ، أن تبعية جهة قضائية ما الى محكمة النقض أو مجلس الدولة ، انما يحدد طبيعة اختصاصها : وعلى هذا الأساس ، فان جهات القضاء الادارى ، سواء شكلت فى صورة محاكم بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح ، أو فى شكل لجان ادارية ذات اختصاص قضائى ، انما تتبع مجلس الدولة ، الذى يهيمن على ما تصدره من أحكام ، سواء فى شكل طعن بالاستئناف أو طعن بالنقض •

والنشاط التأديبى ، منذ انشاء القضاء الادارى فى مصر سنة ١٩٤٦، يتبع القضاء الادارى • فحتى سنة ١٩٥٨ ، كان التأديب يمارس فى صورة قرارات ادارية ، سواء صدر القرار التأديبى من الرئيس الادارى الفرد ، أو من مجلس تأديبى • ومن ثم فان الطعن فى القرارات الادارية بنوعيها ، كان يتم فى صورة دعوى الغاء عادية ، لا تفترق عن غيرها من دعاوى الالغاء سواء فى شروط القبول أو أوجه الالغاء •

وحينما استحدث المشرع نظام المحاكم التأديبية سنة ١٩٥٨ ، لم يدر بخلده أن يغير من طبيعة هذا النظام ، وانما استهدف زيادة الضمان للموظفين كما سنرى تفصيلا فيما بعد • ولهذا فقد كان من الطبيعى أن ينص فى المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا • ويرفع الطعن وفقا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة » وقد حل محله القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (المعدل) •

والمشرع حينما أخضع قضاء المحاكم التأديبية لرقابة المحكمة

الادارية العليا ، لم يرد أن « يستعير محكمة قائمة » لتشرف على نوع جديد من المحاكم كما قال البعض(١) ، ولكنه وضع الأمر فى نطـاقه الصحيح ، بوضع أحكام ذات طبيعة ادارية ، وتتصل بالقانون العام ، تحت رقابة المحكمة التى ناط بها المشرع تأصيل قواعد القانون العام ، وبث الانسجام فى أرجائه ، ورفع كل أوجه التناقض فى جنباته . ماذا تفعل سلطة التأديب حينما تمارس اختصاصها سواء أكانت جهة ادارة أم محكمة ؟ ! أنها تنظر فيما اذا كان الموظف قد خرج على قواعد المرفق الذى يعمل فيه ، وتوقع عليه العقوبة المناسبة اذا ما قدرت أنه ارتكب تلك المخالفة . وهى حينما تتصدى للفصل فى هذا النزاع ، فانما تثير جميع القواعد المتعلقة بسير المرفق وتنظيمه ، بل وبالقواعد المنظمة للسلطات العامة فى الدولة ، وبما يتمتع به المواطن من حريات عامة كما سنرى تفصيلا فيما بعد . وهذا النشاط من أبرز مجالات القانون العام على الاطلا ق. بل ان التأديب اذا كان يستهدف العقاب كما يبدو من ظاهر الأمور ، فانه يستهدف فى الحقيقة كشف العيوب فى البناء الادارى تمهيدا لاصلاحه بما يمنع ارتكاب المخالفات مستقبلا . ولهذا فان الأحكام التأديبية تعتبر معينا خصبا لتوجيـه الادارة . ومن ثم فان القضاء ليس أكثر من قضاء متخصص فى نطاق القضاء الادارى .

ولسنا ندرى كيف يكون نشاط الرئيس الادارى الفرد ، ومجلس التأديب نشاطا اداريا يندرج فى نطاق القضاء الادارى حينما يطعن فيه

---

(١) يقول الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه الذى سبقت الاشارة اليه ، ص ٢٠٢ « ولا يغير من هذا النظر اختصاص المحكمة العليا بنظر الطعون فى احكام تلك المحاكم ، فهذا لا يعدو ان يكون استعارة جهة قضاء لمحكمة قائمة فعلا ، وتتبع جهة أخرى ، بدلا من انشاء محكمة جديدة ، وكأن المحكمة العليا تصدر فيما تقضى به عن صفتين : فهى تارة جزء من جهـة القضاء الإدارى ، وهو ما يكون عندما تنظر فى الطعون فى احكام المحكمة الادارية ، ومحكمة القضاء الادارى ، وتارة اخرى جزء من جهة القضـاء التاديبى ، وهو ما يكون عنـدما تنظر الطعون فى احكام وقرارات المحكمة التأديبية ، وذلك لأن نشاط المحكمة التاديبية يختلف تماما فى طبيعته عن نشاط القضاء الادارى .... » .

بدعوى الالغـاء أو دعوى التعويض ، ولا يكون كذلك حينما يعهـد بالتأديب الى محكمة متخصصة لمجرد تحقيق ضمان أكبر للموظفين !

ثم ان انشاء المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، لم يضف الصبغة القضائية الكاملة على التـأديب ، فمازال الرؤساء يمارسون اختصاصا فى التأديب ، وماتزال فئات متعددة من الموظفين تحاكم أمام مجالس تأديب لا أمام محاكم تأديبية ، كما سنرى تفصيلا فيما بعد • بل ان المحكمة الادارية العليا ، حينما أرادت أن تبسط رقابتها المباشرة على القرارات الصادرة من مجلس التـأديب — رغم صراحة النصوص ، والتى تقصر اختصاصها على أحكام المحاكم التأديبية — استندت الى أن المحاكم التأديبية فى حقيقة الأمر لا تصدر أحكاما بالمعنى الفنى ، بل تصدر قرارات ادارية !! وسوف نناقش هذا الموضوع فى مكانه من هذا المؤلف •

٤ — ولهذا فاننا لا يداخلنا شك فى أن القضاء التأديبى — كما ذكرنا — هو جزء متخصص من القضاء الادارى[1] • واذا كان القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ لم ينص عليه صراحة فى صلبه كما فعل بالنسبة الى المحاكم الادارية ، ومحكمة القضاء الادارى ، والمحكمة الادارية العليا ، فلأن هذا القانون لم يكن الا طبعة منقحة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى صدر قبل انشاء المحاكم التأديبية • وعدم النص على جهة قضاء ما فى القانون المنظم لمجلس الدولة ، ليس له دلالة حاسمة فى هذا الصدد ، بل العبرة بطبيعة المنازعات التى تخضع لهذا القضاء ، والمحكمة العليا التى يكون لها الكلمة الأخيرة فيما تصدره هذه الجهة من أحكام •

ومن ثم فاننا لا نحبذ انشاء قضاء متكامل ومستقل ، وله محكمة عليا متميزة للتأديب كما جاء فى المشروع الذى سبقت الاشارة اليه ، فذلك

---

(١) بل ان النموذج المعد لمحضر الايداع وفقا للمادة ١١٠ من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية متوج بالعبارة الآتية : « مجلس الدولة ، المحكمة التأديبية المختصة بمحاكمة العاملين ... الخ » .

تعقيد للأمور لا مبرر له ، وتفتيت لمنازعات ذات طبيعة واحدة ، لأن التأديب ـ كما ذكرنا ـ جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة ، فيجب أن تهيمن عليه جهة واحدة ، هى المحكمة الادارية العليا • واذا كان القضاء الجنائى ـ وهو مختلف تماما فى طبيعته ووسائله وأساليبه عن القضاء المدنى ـ قد اعتبر جزءا متخصصا من القضاء العادى ، ويخضع للرقابة العليا لمحكمة النقض ، فان ذات المعنى أكثر ظهورا بالنسبة للقضاء التأديبى • والفارق بين التأديب وبين سائر المنازعات الادارية التى تندرج فى اختصاص القضاء الادارى ، ليس بالدرجة أو العمق القائم بين القضاء الجنائى والقضاء المدنى •

٥ ـ كان ذلك رأينا الذى أبديناه قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ • ويسعدنا أن المشرع قد أقره فى قانون مجلس الدولة صراحة ، وجاء فى المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه أنه « اعمالا لنص المادة ١٧٢ من الدستور (١) ، أورد المشرع المحاكم التأديبية كجزء من القسم القضائى بمجلس الدولة ، ونظم انشاء وترتيب وتشكيل هذه المحاكم والاجراءات التى تتبع أمامها » • ولهذا فان المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة الجديد قد نصت على أن « يؤلف القسم القضائى من : •• (د) المحاكم التأديبية • » وأوضحت المادة السابعة من ذات القانون تكوين تلك المحاكم ، وحددت المادة الثامنة مقارها • أما الأحكام التفصيلية المنظمة لاختصاصات المحاكم التأديبية فقد وردت فى المواد من ١٥ الى ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وسوف نشرحها بالتفصيل فيما بعد •

ومنذ انشاء المحاكم التأديبية سنة ١٩٥٨ ، واخضاعها للمحكمة الادارية العليا ، وجد قضاء غنى ومتنوع الجوانب ، أرست أسسه المحكمة الادارية العليا • واذا كان هذا القضاء قد صدر فى خصوص

---

(١) تنص المادة المشار اليها على ما يلى : « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » ويلاحظ أن المؤلف ساهم فى اعداد مشروع الدستور المشار اليه .

التأديب ، فان آثاره لا تقف عند التأديب بمعناه الضيق ، بل تمتد لتشمل الوظيفة العامة بمختلف أجزائها ، بل تتعدى ذلك الى القانون الادارى كله كما سنرى فيما بعد • ومن هنا كانت أهمية دراسة القضاء التأديبى باستفاضة ، وهو ما دعانا لاخراج هذا المولف المتخصص • ويزيد من أهمية هذا القضاء ، الموقف المتحرر الذى التزمته المحكمة الادارية العليا فى مجال التأديب بالذات ، والذى سوف نناقشه باستفاضة فى موضعه •

٦ — على أنه مهما تكن أهمية أحكام القضاء ، وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا ، فان نظرية التأديب فى الوظيفة العامة تقوم على عناصر متعددة : فهى تستند أولا : الى ارادة المشرع ، فالمشرع هو الذى يحدد الأسس الكبرى التى يقوم عليها نظام التأديب فى دولة من الدول ، سواء تجلت ارادة المشرع فى صورة قوانين أو لوائح • وهى تستند ثانيا : الى الفلسفة العامة الاجتماعية التى تعتنقها الدولة ، ذلك أنه من نافلة القول أن الفلسفة الاشتراكية تطبع نظم الدولة كافة ، وفى جميع المجالات ، بطابع خاص ، يغير من المفاهيم والأسس المعروفة فى دولة رأسمالية • وسوف نرى مصداق ذلك فى نظام التأديب فى مصر • وهى تستند ثالثا : الى تقاليد الوظيفة العامة فى دولة من الدول •

٧ — واذاكانت النظم التأديبية تختلف من جماعة الى أخرى ، وتختلف فى المجال الحكومى عنها بالنسبة للجماعات الخاصة كالجمعيات ، والنقابات العمالية ••• الخ فلا شك أن النظرية العامة للتأديب واحدة ، ولا تكمن الخلافات الا فى التفاصيل • ومن ثم فان ابراز النظرية العامة للتأديب لا يفيد فى مجال الوظيفة العامة فحسب ، بل انه يفيد بالنسبة الى كل جماعة ترتبط بنظام معد سلفا ، وتستهدف غرضا محددا •

والظاهرة الملموسة فى مصر ، أن المشرع قد خرج بنظام التأديب القضائى عن دائرة الوظيفة العامة بمعناها الفنى ، اذ سحب اختصاص

النيابة الادارية ، والمحاكم التأديبية ، الى طوائف من العاملين الذين لا يعتبرون موظفين عموميين وفقا للمدلول الفنى لهـذا المصطلح . ولقد تم هذا التوسع بمقتضى القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ (١) ، الذى أخضع لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ :

(أ) موظفى المؤسسات والهيئات العامة . « ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية استثناء بعض المؤسسات والهيئات العامة المشـار اليها من تطبيق أحكام هذا القانون » .

(ب) موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية .

(جـ) موظفى الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لهـا حدا أدنى من الأرباح .

(د) أعضـاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ (٢) .

هذا بالاضافة الى أعضاء النقابات المهنية كالأطباء والمهندسين .. الخ والذين يجرى القضـاء الادارى فى مصر على اعتبار القرارات الصادرة من مجالس التأديب الخاصة بهم من قبيل القرارات الادارية التى يطعن فيـها بطريق دعوى الالغـاء أمام محكمـة القضـاء الادارى (٣) .

---

(١) « فى شأن سريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة » .

(٢) اضيفت هذه الفقرة بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ .

(٣) يراجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى أى طبعة من طبعاته العديدة ، والكتاب الأول من القضاء الادارى . =

٨ — واذا كنا قد عودنا القــراء فى معظم مؤلفاتنا السابقة فى مجال القانون الادارى ، على أن نقدم لهم دراسات فى موضوعات لم يسبقنا اليها بالعربية أحد ، فــان هــذا المؤلف يجىء على عكس النهج السالف ، ذلك أن موضــوع التأديب من أكثر موضوعات القــانون الادارى اجتذابا للباحثين ، فقد كتب فيه بالعربية أكبر قدر قدم من المؤلفات والبحوث غير المدرسية ، ولم يقتصر البحث فيه — كمــا هى العادة — على الأساتذة المتخصصين ، بل ساهم فى دراسته أكثر من المشتغلين بالقانون أو بالعلوم الادارية من غيرهم . ولم تبدأ الكتابة فيه حديثا ، وانما ترجع الكتابة فيه الى تواريخ متقدمة نسبيا ، وان كانت البحوث والمقالات قد بدأت تتوافر بغزارة ملموسة بعد انشاء القضاء التأديبى سنة ١٩٥٨ ، وبعد أن امتد اختصاص النيابة الادارية والمحاكم التأديبية الى خارج نطاق الوظيفة العامة بمعناها الضيق على النحو السالف (١) .

= ويلاحظ أن القرارات الصادرة من مجالس تأديب المحامين قد اخرجت بنص خاص من اختصاص القضــــاء الادارى ، وعهد بها الى القضــــاء العادى . يراجع فى التفاصيل الكتاب الأول من هذا المؤلف .

(١) اذا تركنا جانبــا المؤلفات العــامة فى القانون الادارى أو فى الوظيفة العامة — وهى عديدة بشكل ملموس — والتى تعــالج موضوع التأديب بصورة موجزة ، فاننا نجد عددا لا بأس به من المؤلفات والبحوث التى تدرس التأديب ، اما بصورة عامة ، أو تتناول جانبا من جوانبــه الجديدة . ومن أشهر هذه المؤلفات بحسب تاريخ ظهورها :

— رسالة الدكتور اسماعيل زكى بعنــوان « ضمانات الموظفــين فى التعيين والترقية والتأديب » سنة ١٩٣٦ .

— « القانون التأديبى للموظف العام » للأستاذ محمد حسنين حمزة سنة ١٩٦٠ .

— « جرائم الوظيفة العامة » للأستاذين عبد الوهاب مصطفى ورابح لطفى جمعة سنة ١٩٦٣ .

— « جريمة الموظف العام » للدكتور محمد عصفور سنة ١٩٦٣ .

— « التأديب فى الوظيفة العامة » للأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن سنة ١٩٦٤ .

— « المسئولية التأديبية للموظف العام » للدكتور محمد جودت الملط ، سنة ١٩٦٧ .

— « الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام » للأستاذين محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور سنة ١٩٦٩ . =

وسوف نلتزم فى معالجة الموضوع ، ذات الخطة التى التزمناها فى الكتابين الأول والثانى من هذا المطول ، فنعرض النظرية واضحة مترابطة ، على أن تجىء التفاصيل من خلال عرض النظـرية ، مع الاهتمام بالمبادىء التى يرسى القضاء أساسها ، لما لأحكام القضـاء الادارى من دلالة خاصة فى هذا المجال غير واضح المعالم فى كثير من جوانبه .

٩ — وموضوع التأديب ليس موضوعا قانونيا خالصا ، بل انه فى الحقيقة يتصل اتصالا وثيقا « بعلم الادارة العامة » والصلة بين

= هذا فضلا عن فيض المقالات والبحوث والتعليقات التى تنشرها المجلات العلمية المتخصصة وعلى راسها مجلة العلوم الادارية ، التى تصـدرها الشـعبة المصرية للمعهد الدولى للعـلوم الادارية — التى نتولى سكرتيرية تحريرها — ومن أهمها :

— العقاب والتأديب فى نطـاق الوظيفة العـامة ، للدكتور محمـد عصفور ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦١ .

— أثر الحكم الجنائى فى انهـاء علاقة الموظف بالدولة ، للدكتـور عبد الفتاح حسن ، عدد يونية سنة ١٩٦٢ .

— ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة ، للدكتور محمد عصفور ، عدد يونية سنة ١٩٦٣ .

— سلطة العقاب التى لا تنتمى الى التأديب فى نطاق الوظيفة العامة ، للدكتور محمد عصفور ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦٣ .

— الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية ، للدكتور السيد محمد ابراهيم ، ذات العدد السابق .

— السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين فى التشريع المقـارن والتشريع المصرى ، للدكتور عبد الفتاح حسن ، عدد ابريل سنة ١٩٦٥ . وتكملة لذات البحث فى عدد اغسطس سنة ١٩٦٥ .

— نظام تاديب العاملين فى مفترق الطرق ، للدكتور محمد عصفور ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦٧ .

— دراسة لتطور أحكام القضاء الادارى فى التكييف القانونى للقرارات الصادرة فى مجال التأديب ، للدكتور عبد الحميد حشيش ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦٨ .

هذا فضلا عن سلسلة المقالات التى اعدها الدكتور محمد جودت الملط بعنوان « الموظف العـام وممارسة الحرية » ابتـداء من عدد اغسطس سنة ١٩٦٨ .

« القانون الادارى » وبين « علم الادارة العامة » قد اتضحت معالمها فى الوقت الحاضر ، لا سيما بعد أن أدخل تدريسها فى كليات الحقوق • ومن ثم فاننا نحيل فى توضيح هذه العلاقة الى مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » الذى طبع عدة مرات • وعلم الادارة العامة يهتم أساسا بزيادة الفاعلية • ومن هنا ، فان عرض النظام القانونى للتأديب يكون ناقصا اذا لم يعالج فى ضوء الفاعلية • ولهذا فان نقدنا لنظام التأديب فى مصر ، سوف يتم فى ضوء اعتبارات علم الادارة العامة • ولهذا السبب أيضا ، فان أسلوب الدراسة المقارنة يكون لازما فى هذا الصدد • وتحقيقا لهذه الغاية فسوف نعرض لبعض النظم الأجنبية التى لها صلة وثيقة بمصر ، لا سيما فرنسا ، التى أخذنا عنها نظام القانون الادارى • كما أننا سوف نعرض لما أمكن الحصول عليه من نظم الدول العربية • وتحتوى هذه الطبعة على القوانين العربية التى لم يتيسر الحصول عليها من قبل • كما أننا سوف نتابع التعديلات التى طرأت على نظام التأديب فى فرنسا ، على أساس أن كثيرا من الدول العربية قد تأثرت وما تزال بالنظام الفرنسى •

١٠ — وننبه أخيرا الى أن موضوع التأديب يثير من قريب أو بعيد جميع الدراسات المتصلة بالوظيفة العامة بصفة خاصة ، وبالقانون الادارى بصفة عامة • ومن ثم فان هذا الكتاب سوف يعتمد فى كثير من النقاط التى سوف يعرض لها ، على مؤلفاتنا السابقة فى مجال القانون الادارى ، وأهمها :

أولا — مبادىء القانون الادارى ، وقد طبع مرات عديدة ، فى صورة مطولة وموجزة •

ثانيا — مؤلفنا « النظرية العامة للقرارات الادارية » الطبعة الخامسة سنة ١٩٨٥ •

ثالثا — « مبادىء علم الادارة العامة » وقد طبع مرات عديدة •

رابعا — الكتاب الأول والثانى من هذا المطول •

هذا والله ولى التوفيق •

مارس سنة ١٩٨٧ — المؤلف

مقـــدمة عامة

١ ــ ان النظام التأديبى جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفى • ومن ثم فان التطور الذى طرأ على الوظيفة العامة ، كان له صـــداه المباشر على نظام التأديب • ومن المعروف أن الوظيفة العامة بدأت فى أول أمرها صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقين يثق فيهم : ان شـــاء أبقاهم ، وان شـــاء فصلهم بلا ضمان • ظهر ذلك بصورة واضحة فى نظم الحكم المطلقة ، وفى سياسة الغنـــائم للمنتصر التى طبقت فترة طويلة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وفى مصر الحديثة فى ظل حكم محمد على وخلفائه حتى قبيل انتهاء القرن الماضى (١) •

وفى ظل مثـــل هذه النظم ، لا يمكن التحـــدث عن نظام متكامل للتأديب ، يقوم على الأفكار العصرية التى تكون فى مجموعها ما يمكن تسميته « النظرية العامة فى تأديب الموظفين » ، بل كان الأمر كله موكولا الى الرئيس الادارى الأعلى ، يبقى الموظف ما دام محـــلا لثقته ، ويعزله من وظيفته أو يوقع عليه عقوبة أخف اذا ما فقد ثقته فيه أو تزعزعت هذه الثقة • ولم يكن لهذا النظام كبير خطر ، لأن

---

(١) راجع مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » المرجع السابق ، الباب الثانى بعنوان عمال الادارة .

وراجع مطول الأستاذ الان بلانتى (Alain Plantey) بعنوان :
" Traite Pratique de la fonction publique ".
جزءان ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الكتاب الأول ، ص ٨٠ وما بعدها .

وراجع ايضا ، المسئولية التأديبية للدكتور جودت الملط ، فى أماكن متفرقة .

وراجع اخيرا مؤلف الدكتور « حمدى امين عبد الهادى » بعنوان الادارة العامة المقارنة ، أساليب البحث وتطبيقاتها ، الجزء الأول ، سنة ١٩٧٠ ، وهو مؤلف يقوم اساسا على الدراسات المقارنة ، سواء على الصعيد العربى أو الأجنبى .

الوظيفة العامة كانت أمرا استثنائيا فى حياة المواطنين ، لأن الدولة كانت تتسم بطابع السلطة الذى لا يسمح لها بأن تتدخل فى حياة المواطنين الا بأقل قدر ممكن ، وفى مجالات محددة ، هى الأمن الخارجى (الدفاع) والأمن الداخلى (البوليس) والقضاء . أما فى غير هذه المجالات ، فقد كان على الأفراد أن يشبعوا حاجتهم بأنفسهم ، ولا تلتزم الدولة قبلهم بشىء ، وهى اذا ساعدتهم فانما تفعل ذلك عن طريق التبرع والتسامح . فى مثل هذا الجو ، كان الموظفون قلة ، وتربطهم بالحاكم — أيا كانت تسميته ، وأيا كان نظام الحكم — صلات وثيقة تقوم على النسب ، أو الانتماء الطبقى ، أو العنصرى ، أو الحزبى ... الخ .

٢ — وقد انقلبت هذه الأوضاع رأسا على عقب فى الوقت الحاضر : فلقد أصبحت الوظيفة العامة حقا للمواطنين ، تنص عليه الدساتير فى صلبها[١] ، وزال كل أثر للتمييز بينهم بسبب الأصل ، أو الجنس ، أو الدين أو العقيدة فى هذا المجال ، ان لم يكن على صعيد الواقع ، فعلى الأقل فى مجال القانون والفكر . وجاءت الأفكار الاشتراكية فألغت تماما القيود التى كانت مفروضة من قبل على الدولة فى ارتياد بعض المجالات وأهمها المجال الاقتصادى ، بحيث لم يبق هناك مجال واحد لا تستطيع الدولة أن تتدخل فيه . وبدلا من أن يقف دور الدولة عند رجل الجيش أو البوليس ، أصبحت مطالبة بأن تشرف على المواطن وترعاه من المهد الى اللحد . وترتب على ذلك كله أن صارت الوظيفة العامة هى الأصل » ، وأضحى عمال الادارة يعدون

---

(١) راجع على سبيل المثال المادة ١٤ من دستور جمهورية مصر العربية (١٩٧١) والتى تنص على أن « الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم ، وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون . » وهذا نص يرد فى دستورنا المشار اليه لأول مرة ، وتضمن حكما يواجه الاساءات التى تمت فى الماضى ، وقد شارك المؤلف فى اعداده وصياغته .

بالملايين ، ويعتمدون اعتمـادا كاملا على ما يتقاضونه من الدولة من مرتبات صارت تمثل الجانب الاكبر من ميزانيات كثير من الدول .

وفى هذا الجو ظهرت الحاجة الى وضع « نظم أساسية » للوظيفة العامة ، تحدد أوضـاع شغلها ، وما تخوله لشاغلها من حقـوق ، وما تفرضه عليـه من واجبات . وقد كافح الموظفون ، كما كافح العاملون فى المشروعات الخاصة والشركات الرأسمالية ، لتحقيق هذه المطالب المشروعة .

وقد تحقق ذلك فى معظم الدول الحديثة : ففى هذه الدول يصدر المشرع عادة قانونا أساسيا للموظفين يخضع له الجانب الأكبر منهم فيما يتعلق بشروط التعيين ، وواجبات العمل وحقوقه ، والتأديب ، ونهاية الخدمة ، على أن تقوم بجوار هذا « النظام العام » — الذى يطلق عليه فى مصر عادة تسمية « الكادر العام » ، وفى بعض الدول العربية اصطلاح « الملاك العام » — نظم خاصـة ، أو كادرات أو ملاكات خاصة ، لتحكم بعض فئات الموظفين الذين تحيط بهم اعتبارات خاصة : كرجال الجيش أو القضاء أو الشرطة أو الجامعات ... الخ . والفكر القانونى — تشريعا وفقها وقضاء — مستقر على أن وجود الكادر العام ، بجوار الكادرات الخاصة ، مفيد من حيث أنه يعتبر القانون العام بالنسبة لمن يخضعون للكادرات الخاصة ، فيطبق الكادر العـام عليهم بالنسبة للأحكام التى لم يرد عليها نص فى كادراتهم الخاصة (١) .

والعادة أن ترد الأحكام المتعلقة بالتأديب فى الكادر العـام ، أو الكادرات الخاصة . ولكن بعض أحكام التأديب قد ترد فى قوانين مستقلة كما سنرى فيما بعد .

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى أى طبعة من طبعاته .

٣ — ولقد بدأ التنظيم التشريعى لشئون الموظفين فى مصر من تاريخ متقدم نسبيا • ويعتبر شريف باشا رئيس مجلس النظار الرائد الاول فى هذا المجال بحق • فقد تقدم الى الخديوى بتقرير فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٨٨١ جاء فيــه « ان حالة المستخدمين الملكية تستحق التفات الحكومة اليها ، فانه ينبغى أن توضع قوانين بعد مطالعة أحكامها وامعان النظر فيها بغاية الدقة ومزيد الاعتناء ، تبين فيها الشروط التى يلزم مراعاتها فى قبول المستخدمين من أى رتبة كانوا بالمصــالح الملكية ، وترقيتهم ورفتهم ليكونوا آمنين مما عســاه يحصــل فى أى وقت من الاجراءات الاستبدادية التى يترتب عليها منــع تقدمهم ، وتعويق ترقيتهم ••• فلهذه الأوجه قد تراءى لمجلس نظار دواوين حكومتكم السنية لزوم احالة تحضير القــوانين السالفة الذكر ، على عهــدة قومسيون يتعين لهذا الشأن • والمواد الأصلية التى تكون موضوعا لاشتغاله هى أن تعين طريقة قبول المستخدمين فى الوظائف المتنوعة بالمصلح الملكية ، وأن يقسم عند الاقتضاء الوظائف الكبيرة والصغيرة الى درجتين كلّ منهما على حدتها ، وأن ترتب الوظائف المذكورة على حسب درجة التبعية مع تقريره ماهية كل وظيفة منها ، وأن يضــع قواعد تجوز اعطــاء المستخدمين الذين ليس فيهم ليــاقة لتقليدهم وظائف أعلى من وظائفهم زيادات تدريجيــة بالنســبة لأقدميتهم فى الخدمة ، وأن يبين الشروط التى بها يسوغ أو يجب ترقى المستخدمين المذكورين ، وكذلك الوقائع التى تستوجب رفت المستخدم ، أو ترتيب جزاءات أخرى تأديبية عليه ••• » •

وكان من ثمار نشاط القومسيون المشار اليه فى المذكرة السابقة ، الأمر العالى المؤرخ ١٠ أبريل ســنة ١٨٨٣ ، والــذى يعتبر بــداية التنظيم التشريعى فى هذا المجال ، واليه — والى غيره من التشريعات التالية — تشير المحكمة الادارية العليا عند تصديها للفصل فى شئون الموظفين مما يدخل فى اختصاصها • ومن ذلك على سبيل المثال حكمها الصادر فى ٢٩ يونية سنة ١٩٥٧ (س ٢ ص ١٣٣٥) والذى أرجعت فيه حق الحكومة فى فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى الى أصلين :

« الأول طبعى رددته النصوص الدستورية ، هو وجوب هيمنة الحكومة على تسيير المرافق العـامة ... والثانى أصل تشريعى يستند الى الأوامر العالية الصادرة فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ و ٢٤ مايو سـنة ١٨٨٥ و ١٩ فبراير سنة ١٨٨٧ والدكريتو الصـادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٨٨٨ والقـانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ بشأن المعاشات الملكية ، والمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسـنة ١٩٢٩ الخاص بالمعاشات الملكية ، والمادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ... » .

٤ — ولقد تتبع الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه « التأديب فى الوظيفة العـامة » (طبعة سـنة ١٩٦٤) أهم التشريعات المنظمة للتأديب منذ سنة ١٨٨٣ ، والى ما قبل صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وحصرها فيما يلى (١) :

— الأمر العالى المؤرخ ٢٤ من مايو سنة ١٨٨٥ بتعديل نصوص الأمر العالى الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ المتعلقة بمجلس الادارة والتأديب .

— الأمر العالى المؤرخ ١٩ فبراير سنة ١٨٨٧ بجواز مسئولية النظار ورؤساء المصالح ، وكبار المأمورين لدى محكمة عليا ادارية .

— الأمر العالى المؤرخ ٧ فبراير سنة ١٨٨٨ باعطاء من يرفت من أى مصلحة اعلانا بدل الرفتية الملغاة .

— الدكريتو المؤرخ ٢٤ من ديسمبر سنة ١٨٨٨ بتشكيل محكمة عليا تأديبية .

— الدكريتو المؤرخ ١٠ من مايو سنة ١٨٩٣ بشأن من يقوم مقام وكيل النظارة فى المجلس المخصوص .

---

(١) ص ٢٨ من مؤلفه السابق .

— الدكريتو المؤرخ أول يونية ١٨٩٣ بترتيب درجات الوظائف الادارية الكبيرة فى المديريات والمحافظات .

— الدكريتو المؤرخ ٢٣ من مارس سنة ١٩٠١ بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الملكية .

— القانون رقم ١٥ الصادر فى ١٥ مايو سنة ١٩١٣ بتخويل مجلس التأديب المخصوص حق الحكم فى سقوط أو بقاء الحق فى المكافأة أو فى راتب الاستيداع للموظفين والمستخدمين المعزولين بقرارات تأديبية .

— المرسوم المؤرخ ٨ فبراير سنة ١٩٢٠ ببيان الموظفين الذين يعينون بمرسوم .

— المرسوم المؤرخ ٢٢ من سبتمبر سنة ١٩٣٠ ببيان طريقة فصل الموظفين المعينين بمرسوم .

— المرسوم المؤرخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤١ بشأن العقوبات التأديبية التى توقع فى حالة تقديم اقرارات كاذبة للحصول على اعانة غلاء المعيشة (١) .

٥ — على أن نظام الموظفين العموميين فى مصر قد دخل بصدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (بشأن نظام موظفى الدولة) طورا جديدا يتجه نحو التكامل ، والتناسق ، والاستفادة من التجارب التى تمت فى الخارج مما يتفق وظروف مصر (٢) .

---

(١) وراجع قائمة اخرى اعدها الدكتور محمد جودت الملط ، فى رسالة بعنوان المسئولية التأديبية للموظف العام (سنة ١٩٦٧) ص ٢٠ هامش رقم (٢) .

(٢) استقدمت الحكومة المصرية الخبير البريطانى المستر سنكر قبل اصدار القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وعملت بالكثير من توجيهاته فى هذا الخصوص . راجع الطبعات الأولى من مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » ومؤلفنا « نشاط الادارة العامة » .

ثم خطا المشرع خطوة حاسمة — فى أعقاب المد الاشتراكى الذى بدأ سنه ١٩٦١ ، وبلغ أقصاه سنة ١٩٦٣ — اذ أصدر قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ليجسد تشريعيا ، الأفكار التى وردت فى ميثاق العمل الوطنى • ولكن بالرغم من حلول هذا القانون الأخير محل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فان القانون الملغى ظل مطبقا جزئيـا بالنسبة لبعض الأحكام التى لم تستكمل شروط نفـاذها من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (١) ، وظلت اللائحة التنفيذية للقـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ مطبقة — فيما لا يتعارض مع أحكام القـانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — لعدم صدور اللائحة التنفيذية لهذا القـانون الأخير (٢) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى احدى طبعاته التالية لسنة ١٩٦٤ .

(٢) ولا نملك الا أن ننوه بخطأ هذا التقليد : ان اللائحة التنفيذية جزء لا يتجزأ من القانون الذى تصدر لتنفيذه ، بل ان بعض الفقهاء قد ذهب الى عدم نفاذ القانون الا بعد صدور لائحته التنفيذية . واذا كان هذا الرأى غير صحيح على اطلاقه (يراجع فى التفاصيل مؤلفنا « النظرية العـامة للقرارات الادارية » فى موضوع اللائحة التنفيذية) فانه يوضـح أهمية اللائحة التنفيذية . ومن ثم فان الاعتبارات الفنية السليمة تقتضى أن تعد اللائحة التنفيذية مع القانون جنبا الى جنب . فالمفروض أن تقتصر نصوص القانون على الأحكام الرئيسية التى تتصف بقدر معين من الثبات والاستقرار، وان تنقل التفاصيل المتغيرة الى لائحة تنفيذية . ومن ثم فاننا لا ندرى كيف يتم تنفيذ قانون جديد يحتوى على أصول جديدة ، بأحكام ترد فى لوائح قديمة ! ولا نفهم كيف تمضى هذه المدة من سنة ١٩٦٤ الى سنة ١٩٧٠ دون أن تصدر اللائحة التنفيذية لقانون العاملين ! ان هـذا يدل على أن التغيير ظاهرى فى النصوص ، لا فى التنفيذ ، أو أن المسئول عن التنفيذ لا يدرى كيف يواجه تنفيذ المبادىء المستحدثة . ولهذا كان رأينا — فى جميع اللجان التى اشتركنا فيها — أنه من المتعين أن توضع اللائحة التنفيذية للقانون فى ذات الوقت الذى يعد فيه التشريع ، بحيث يسأل من يعـد التشريع نفسه عن شروط تنفيذ المادة التى تجرى صياغتها ، ويعدها مع المادة . بهذا وحده يخرج التشريع متكاملا .

وليست الحالة السابقة هى الأولى فى هذا المضمار ، بل رأينـا لها صورة أوضح بالنسبة للائحة الداخلية لمجلس الدولة ، فقد وضعت هذه اللائحة فى ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وما تزال سارية فى ظل القوانين التالية . وربما كان السبب فى ذلك أن القانون رقم ٥٥ لسنة =

ورغبة من المشرع فى التقريب بين أوضاع العاملين فى الحكومة ، والعاملين فى القطاع العام ، فانه قد أصـدر لائحة للعاملين بالقطاع العام بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ لتحكم العاملين فى المؤسسات العامة ، وشركات القطاع العام ، وأحكامها متقاربة الى حد كبـير مع الأحكام الواردة فى قانون العـاملين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

وما تزال الخطـة التى أرسى المشرع أساسها سـنة ١٩٦٤ ، مطبقة حتى الآن ، بعد أن ألغى المشرع كلا من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ وأحل محلهما على التوالى : القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة) والقانون رقم ٦١ لسـنة ١٩٧١ (باصـدار نظام العاملين بالقطاع العام) . ثم عاد أخيرا وألغى القانونين المشار اليهما ، وأحل محلهما القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) ورقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (قانون العاملين بالقطاع العـام) والتطابق بينهما يكاد يكون تاما وأكثر منه فى التشريعات السابقة . ومن ثم فان التشريعات التى تحكم الموضوع الذى سوف نعالجه فى مصر تنحصر فيما يلى :

أولا : قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) والذى عدل مرات عديدة .

ثانيا : القانون رقم ٤٨ لسـنة ١٩٧٨ (باصـدار قانون نظام العاملين بالقطاع العام) وتعديلاته .

= ١٩٥٩ ليس الا طبيعة منقحة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ . ولكن هذا ليس بعذر ، لأن كل حكم جديد فى القـانون الجديد ، يحتاج الى شروط جديدة لتنفيذه ، كما ان قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) يحتوى على كثير من الأحكام المبتداة ، والتى تحتاج الى أحكام مفصلة فى التنفيذ .

ثالثا : القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته .

رابعا : القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ فى شأن سريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة . (معدلا بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣) .

خامسا : قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ باللائحة الداخلية للنيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

سادسا : قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ باخضاع بعض الجمعيات والهيئات الخاصة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية (معدلا بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٥) .

وهذه القوانين والقرارات الجمهورية تغطى الجانب الأكبر من العاملين الذين يخضعون للنظام التأديبى . ولكن يقوم بجوارها قوانين خاصة (كادرات مستقلة) تستثنى الخاضعين لها من بعض تلك الأحكام العامة ، سواء فيما يتعلق بالاجراءات أو الأحكام الموضوعية . ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر : رجال القضاء ــ أعضاء مجلس الدولة ــ أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ــ أعضاء النيابة الادارية ــ أعضاء الرقابة الادارية ــ أعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات. هذا فضلا عن رجال الجيش والشرطة الذين يخضعون لنظم خاصة تراعى طبيعة وضعهم العسكرى . والخلاف بين هذه النظم ــ كما ذكرنا فيما سبق ــ انما يكون فى التفاصيل ، ولكن النظرية العامة للتأديب واحدة .

٦ ــ على أن النتيجة الكبرى التى يمكن استخلاصها من التطور الذى أشرنا اليه فيما سلف ، تتلخص فى بروز فكرة « الضمان » فى كل ما يتعلق بالوظيفة العامة ، لا سيما فى مجال التأديب . فبعد أن

كان الفقه والقضاء يسجل فى أواخر القرن الماضى أن الادارة حرة فى توقيــع الجزاء المناسب على الموظف ، وأنه ليس للموظف أن يلجأ للقضاء شاكيا من هذا الجزاء ، الا اذا وجد نص صريح يخوله هذا الحق (١) ، فان الوضع قد انقلب الآن رأســا على عقب ، لدرجة أن الفقهاء وعلماء الادارة قد دقوا أجراس الخطر من أن الاسراف فى

---

(١) راجع مؤلف "Francis Delpérée" فى موضوع القانون التأديبى للوظيفة العامة ، طبعة ١٩٦٩ ص ١٢٨ وما بعدها حيث يصور هذه الحالة فى فرنسا ، والمراجع التى أشار اليها . وراجع ما ورد بصفحة ١٢٩ وفيها يقول ان الرئيس الادارى الاعلى للمرفق ، وقد نيط به السهر على ســير المرفق ، ودفعه الى الأمام ، وخول اختيار وسيلة ذلك ، والأهداف التى يبتغيها ، فان مقتضى ذلك أن يترك له اختيار معاونيه : فهو يعينهم ، ويرقيهم وفقا لمقتضيات المصلحة العــامة ، ويمارس بالنسبة اليهم اختصاصات تأديبية تندرج فى نطاق الاختصاصات التقديرية :

" Il (le chef suprême de la hiérarchie) exerce sur eux une surveillance et une discipline discrétionnaire".

كما نقل عن الفقيه الكبير موريس هوريو قوله فى نهاية القرن التاسع عشر (ص ١٣٠) ان الموظفين الذين لا يتمتعون بضمانة عدم العزل ، يمكن للادارة أن توقع عليهم أى عقاب تأديبى تشاء ، بغض النظر عن تسمية هذا الجزاء ، لان هذا الجزاء لن يزيد فى جسامته على العزل ، وهو ما تملكه الادارة !! » .

"Toutes les mesures disciplinaires sont valables de quelques appelation qu'on les dénomme puisqu'elles ne peuvent jamais aboutir à rien de plus grave que la revocation ou le déplacement".

كما ان مجلس الدولة الفرنسى فى احكامه كان يرفض الدعوى ضــد القرارات التأديبية لهذه الفئات من الموظفين على اســاس أن القرارات التأديبية من أعمال الادارة التى لا يمكن أن تطرح على القضاء .

"Un acte d'administration qui n'est pas de nature à faire l'objet d'un débat de nature contentieuse".

ومن الأحكام التى اوردها لمجلس الدولة الأحكام التالية :

حكمه فى ٢٩ مارس سنة ١٩٠١ فى قضية Ferrut المجموعة ص ٣٦٤ وفى ٥ اغسطس سنة ١٩٠١ فى قضية Lancien المجموعة ص ٧٥٨ وفى ٢١ فبراير سنة ١٩٠٢ فى قضية Pellenq المجموعة ص ١٣٠ و ٩ يوليو سنة ١٩٠٤ فى قضية Candolle المجموعة ص ٥٨٥ وفى ٣٠ مارس سنة ١٩٠٦ فى قضية Chamaison المجموعة ص ٢٧٨ .

ضمانات الموظفين فى مجال التأديب بالذات قد عطل استعمال هذا الحق تقريبا فى بعض الدول • فالاستاذ Francis Delpérée يقول فى مقدمة مؤلفه الذى سبقت الاشارة اليه : « ان السلطة التأديبية سواء فى فرنسا أم فى بلجيكا مهددة بالشلل والاختناق ، وتبدو صحة هذه الملاحظة على وجه الخصوص فى النظام التأديبى فى الوظيفة العامة فى بلجيكا ، حيث لا يعاقب الموظف عن مخالفة واجبات وظيفته الا اذا وصلت تلك المخالفات الى حد الفضائح العامة (Scandale public) أو أدت الى محاكمته جنيائا (١) • وأرجع العميد (De Visscher) تهيب الرؤساء فى تحريك اجراءات التأديب قبل مرؤوسيهم الى الاعتبارات الآتية (٢) : (أ) خوف الرئيس من اثارة المتاعب فى نطاق الادارة التى يرأسها • (ب) خوف الرؤساء من المنظمات النقابية التى تهيمن على المجالس التى تنظر فى الطعون Les chambres de recours (جـ) خوف الرؤساء من التعرض لحملات الصحافة "Campagne de presse" (د) وأخيرا خوف الرؤساء من الرقابة القضائية أمام مجلس الدولة ، والتى قد تنتهى « بعد ١٨ شهرا أو بعد سنتين الى الغاء الجزاء » •

وأنهى العميد "De Vissher" بحثه بقوله « تلكم بعض الأسباب التى تفسر لماذا يموت النظام والطاعة فى الادارة ، ولماذا تتدهور الادارة باستمرار من حيث النوع » !

"Sont autant de raisons qui expliquent pourquoi la discipline ahministrative se meurt et pourquoi la qualité de l'administration va en se détériorant !".

ولقد راودنا ذات الاحساس فى مصر قبل أن نقرأ الصيحات السابقة فى الخارج ، منذ أن قدر لنا أن نرتاد آفاق الادارة العامة

---

(١) ص ٢ من مؤلفه .

(٢) وذلك فى مقال له بعنوان :

"Faut-il juridictionnaliser la fonction disceplinaire ?

منشور فى مجموعة (R. J. D. A.) سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٤٤ .

علما وعملا ، وأن نحتك بالادارة العامة عن قرب ، سواء فى مجالس التأديب الجامعيه ، أو اللجان الفنيـة التى نيط بهـا النظر فى اوجه الاصلاح الادارى • ولهذا فقد طرحنا موضوع « ضمانات الموظفين » ومدى مساسها بفاعلية الأدارة ، على الحلقه الثالثة فى القانون والعلوم السياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية فى بغداد فى المدة من ٣ الى ٩ يناير سنة ١٩٦٩ ، ونشرنا البحث الذى تقدمنا به فى هذا الخصوص فى مجلة العـلوم الادارية التى نشرف على تحريرها فى العدد الأول من السنة الحادية عشرة (أبريل) سنة ١٩٦٩ ، كما نشرنا التوصيات التى انتهت اليها الحلقة والتى سوف نشير اليها فى موضعها فيما بعد •

ومن ثم فاننا ننبه فى مطلع هـذا المؤلف الى خطورة النظر الى موضوع التاديب باعتباره موضوعا قانونيا بحتا ! انه مزيج من الادارة العامه والقانون معا • انه من الموضوعات التى يتعين فيها اقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان (القـانون) وبين الفاعليـة (الادارة العامة) • واذا كان بعض المتطرفين من أدعيـاء الادارة العـامة قد أهملوا الاعتبارات القانونية كلية ، بل وتطريف بعضهم الى درجة اعتبار مراعاة القانون عنصرا معوقا لفاعلية الادارة (١) ، فان رجل القانون ، واسع الأفق ، يضع فى اعتباره جميع العناصر المؤدية لحسن التنظيم ، والكفيلة بتحقيق الأهداف المرجوة • وسوف نرى أن هذا هو مسلك مجلس الدولة الفرنسى والمصرى ، يلتزمه فى نطاق التأديب ، كمـا التزمه فى المجالات الأخرى التى عرضنا لها بالتفصيل فى الكتابين الأول والثانى من هذا المطول •

---

(١) أشار اليهم الأستاذ Delpérée فى مؤلفه السابق ، ص ٩ . كما أن الأستاذ Vedel سخر منهم بقوله : « يبدو أن الجهل بالقـانون الادارى شرط لحسن الادارة !! » .

"L'ignorance du droit administratif devenait la condition d'une bonne administration.

مقدمة مطولة بعنوان : "Traite de Science administrative".

٧ — ما هى رسالة التأديب فى نظام من النظم ؟ هل تقتصر على ردع الموظف المخطىء أى مجرد العقاب ؟ ! لو كان التأديب كذلك لاضحى سيف عذاب مسلطا على رؤوس الموظفين ! ولكان موضوعا قانونيا صرفا ، اذ يكفى التأكد من أن الموظف قد أخطأ فعلا لتوقيع القصاص عليه ، كما هو الشـأن فى منطق قانون العقوبات قديما . ولكن المعروف أن فلسفة قانون العقوبات قد تطورت فى معظم دول العالم، ولم يعد ينظر الى المجرم اليوم كعضو فاسد يجب بتره من المجتمع ، تأمينا للمجتمع من أخطاره ، وانما صار ينظر اليه باعتباره مريضا بل وضحية من ضحايا المجتمع فى كثير من الأحيان ، يجب العمل على علاجه ، واعادة تأهيله ، ورده الى المجتمع مرة أخرى ، مواطنا صالحا .

واذا كان هذا المعنى صحيحا فى ظل الفلسفة الحديثة لقـانون العقوبات ، القائم على فكرة العقاب أساسا ، فانه يصدق من باب أولى بالنسبة الى النظام التأديبى ، الذى لا يستهدف العقاب فى ذاته ، بل ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد . وبالتالى فان النظام التأديبى السليم لا يكتفى بمجرد التـأكد من قيـام المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبها ، وانما يتعدى ذلك الى بحث الأسباب التى جعلت ارتكاب المخالفة أمرا ممكنا : فقد يكون ذلك راجعا الى سوء فى تنظيم المرفق الذى يعمـل به الموظف ، أو الى غموض فى الاختصاصات ، أو الى نقص فى تدريب الموظف بحيث يؤدى عمله وهو لا يدرى حدود هذا العمل وما يضفيه عليه من حقوق ، وما يفرضه عليه من التزامات . وقد يكون مرجع الخطأ الى كثرة العمل ، أو الى ارتباك فى الظروف العائلية للموظف ... الخ . واذا كان رب العمل فى النظام الرأسمالى لا يعنيه الا أن يحصل على مقابل الأجر الذى يدفعه الى عماله ، بحيث لا تعنيـه ظروفهم الخاصة ، فان هذا ليس هو الحال فى ظل النظم الاجتماعية المعـاصرة ، التى تعمل على تيسير رحلة الحياة لمواطنيهـا وكفالة الأمن والطمأنينة بالنسبة اليهم . هذه الاعتبارات جميعا بدأت تظهر فى النظم التأديبية ، وبدأت قائمة العقوبات التأديبية تتغـير : فاختفت منها عقوبات ، وظهرت عقوبات جديدة ، وأخذت الاعتبارات

الانسانية تترك آثارها واضحة فى كيفية تنفيذ العقوبات التأديبية . وفى الاجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية ، وان كنا ما زلنا نسلم — مع كثير من الفقهاء — بأن التطور ما يزال فى بدايته ، وأن رواسب الفكر القديم ما تزال ملموسة فى كثير من المجالات ، وسوف نشير اليها فى موضعها .

على أن التحول فى هذا المجال ، هو عمل المشرع : لا الفقه ولا القضاء .

٨ — ثم ان المسئولية التأديبية للموظف العام ، أو عامل الادارة ، تلتقى مع أنواع أخرى من المسئولية . ذلك أن الخطأ الذى يكون مصدرا للمسئولية التأديبية ، قد يثير فى الوقت ذاته أنواع أخرى من المسئولية فى المجال القانونى ، وأهمها :

اولا — المسئولية الجنائية :

فالخطأ الذى يعتبر جريمه من جرائم قانون العقوبات ، كالقتل ، او السرقة ، أو هتك العرض ، أو الرشوة ، او الخيانه .. الخ يعرض الموظف للمسئولية الجنائية كما يعرضه فى الوقت ذاته للمسئوليه التاديبية . وموضوع مدى الترابط بين المسئوليتين « الجنائية » و « التأديبية » عن ذات الفعل ، ومدى حجية الحكم الجنائى الصادر بالادانة أو البراءة على المحاكمة التأديبية ، من اكثر الموضوعات اثارة للجدل ، وكان وما يزال مجالا خصبا للقضاء والفتوى ، وسوف نعرض لكل ذلك تفصيلا فيما بعد .

ولكن الذى يعنينا فى هذه المقدمة أن نؤكد أنه مع التسليم شبه الاجماعى من جانب الفقه والقضاء باستقلال مبال كل من المسئوليتين الجنائية والتأديبية عن ذات الفعل ، فاننا نلاحظ على صعيد العمل ميلا لأن تحل احدى المسئوليتين محل الأخرى .

ففى كثير من الحالات التى شاركنا فيها عملا فى مجالس التأديب الخاصة بمحاكمة موظفى وعمال الجامعة ، كانت النيابة العامة تحول الينا المتهم ، وهى مسلمة بأنه قد ارتكب الجرم المنسوب اليه ، وأنها مع ذلك تكتفى بالعقاب التأديبى !! وقد تعقبنا ذات الظاهرة فى خارج الجامعة ، فوجدنا أن ذات التقليد متبع على نطاق واسع • ولا يقف الأمر عند الجرائم اليسيرة ، مثل سرقة أموال محدودة القيمة ، بل تعدى ذلك الى سرقة مبالغ كبيرة ، أو سرقة أطعمة المرضى ••• الخ • ومع تسليمنا بحق النيابة العامة فى الترخص فى رفع الدعوى العمومية وفق مقتضيات الصالح العام ، وأن الصالح العام يتحقق على نحو أفضل اذا صفح المجتمع عن بعض أنواع الجرائم ، لا سيما بالنسبة الى من يخطىء لأول مرة ، فاننا ننبه الى خطورة التوسع فى هذا الاتجاه • اننا واثقون من أن كثيرا من الجرائم التى يرتكبها الموظف العـام ، والتى ترى النيابة العامة فيها الاكتفاء بالجزاء التأديبى ، كانت سوف تحال — لا محالة — الى المحاكمة الجنائية لو ارتكبها مواطن عادى من غير الموظفين ! وحينئذ تمثل الوظيفة العامة ميزة ، « وحصانة » فى غير موضعها ، لأن صفة الموظف العام يجب أن تكون ظرفا مشددا لا مخففا !! ثم ان الظاهرة التى لمسناها تتجسد بصفة أساسية فى جرائم التعدى على المال العام ، وترى النيابة فى معظم الحالات أن رد الموظف لما اختلس ، أو استعداده لرده ، سبب للاكتفاء بالعقاب التأديبى • ونرى أن هذا المسلك قد يكون سببا لتشجيع الموظفين على الاختلاس ، على الأقل بالنسبة للمبالغ غير الجسيمة ، فالموظف قد يرى تحت ضغط الحاجة ، أن الخطورة غير جسيمة : لأنه اما أن يفلت بما اختلس استنادا الى ضعف الرقابة أو تعقد الاجراءات واما أن تكتشف السرقة ، فيرد المبلغ المسروق أو يتعهد برده ، ويكتفى بمواجهة العقاب التأديبى الذى لن يكون الفصل بحال من الأحوال ، حسب خبرتنا العملية !!

ولعل النيابة العامة معذورة فى هذا المسلك نظرا لخطورة العقوبات الجنائية فى هذه الحالة • وهنـا نلمس أثر تخلف قانون العقوبات ،

وقيامه على المسلك القديم ، اذ يجب اعادة النظر فى فلسفة العقاب الجنائى ، بحيث يواجه كافة الاعتبارات الحديثة ، ويضع العقوبات العلاجية للمنحرفين فى هذه الحالة ، وهو أمر نكتفى بالاشارة اليه دون مناقشته تفصيلا — مع التسليم بأهميته — لأنه يخرج عن حدود هذا المؤلف . وكل ما نريد أن نؤكده ، هو خطورة هذا المسلك ، القائم على الاكتفاء با لعقوبة التأديبية ، لمواجهة جريمة من جرائم قانون العقوبات .

ومن ناحية أخرى نلمس ميلا للاكتفاء بالعقوبة الجنائية بدلا من العقوبة التأديبية : وسوف نرى فيما يلى ، أن المحاكمة الجنائية لا تمنع التعجيل بالمحاكمة التأديبية . ولما كانت المحاكمة التأديبية أسرع ، فان ثمة خطورة عملية كبيرة فى قيام تعارض بين الحكم التأديبى والحكم الجنائى . ولقد لمسنا ذلك عملا فى حالة معينة نلخص ظروفها فيما يلى : « احتفظ » أحد موظفى الجامعة طرفه بمبالغ كبيرة جمعها من الطلبة تزيد على بضع مئات من الجنيهات ، لمدة تجاوز العامين !! وكانت تلك المبالغ رسوما يدفعها الطلبة لدخول الامتحان ، واكتشفت الواقعة عرضا ، واكتشف معها « تغيير » فى أسماء الطلبة الذين سددوا الرسوم وفى التواريخ !! وكانت الواقعة واضحة ومؤكدة . وقدم الموظف الى المحاكمة الجنائية والمحاكمة التأديبية . ولم ير مجلس التأديب — الذى كنت عضوا به — حاجة لانتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ، فأنجز اجراءاته وأصدر حكما يقضى « بفصل » الموظف . ولعل المجلس جاوز قصده فى الصياغة ، فعقد مقارنة بين الجريمة التأديبية فى هذه الحالة وبين مقابلها فى قانون العقوبات : فقال تبريرا للعقوبة القاسية أن ما نسب الى الموظف وثبت فى حقه هو عبارة عن اختلاس وتزوير . ويبدو أن الدفاع عن الموظف كان بارعا ، فذهب الى المحكمة الجنائية بقرار الفصل الصادر من مجلس التأديب ، واستطاع أن يستدر عطف المحكمة ، فقضت ببراءة المتهم مما نسب اليه جنائيا !! وهنا ظهرت براعة الدفاع ، فذهب الى المحكمة الادارية العليا وطرح موضوع التعارض بين حكم مجلس التأديب بالفصل لأن الموظف « اختلس وزور » وبين الحكم الجنائى

بالبراءة !! وبالرغم من استقرار قضـاء المحكمة الادارية العليا على استقلال مجال كل من المسئوليتين — كما سنرى تفصيلا فيما بعد — فانها قضت بالغاء عقوبة الفصل !! ولكن المحكمة — أمام ثبوت الأفعال الخاطئة المنسوبة الى المتهم — لم تلتزم المنطق حتى نهايته وتقضى بالبراءة ، كما فعلت المحكمة الجنائية ، وانما وقعت على المتهم عقوبة أخرى أخف من عقوبة الفصل ، عن ذات الأفعـال التى برىء على أساسها جنائيا !! وكانت خاتمة المطاف حصول الموظف على تعويض من الجامعة يساوى مجموع مرتباته عن المدة بين ايقـافه عن العمل وعودته اليه !! ولا يخفى على القارىء أن « العملية » انتهت لا الى عقاب ، بل الى منح الموظف المحاكم أجازة بمرتب !! وهذا المثـال يوضح مدى التعارض الذى أشرنا اليـه بين منطق الضمان ومنطق الفاعلية !!

أمام هذه السابقة ، استقر مجلس التأديب — الذى كنت عضوا فيه — على أن يوقف اجراءات التأديب بالنسبة الى كل موظف يحال الى المحاكمة الجنائية انتظارا الى نتيجة هذه المحاكمة : فاذا حكم على الموظف « بعقوبة جنـاية » أو فى « جريمـة مخلـة بالشرف » ، اكتفى المجلس بالنتيجة المترتبة على هذا الجزاء وهى الفصل ، والا نظر فى أمره ووقع عليه العقوبة التأديبية المناسبة فى ضوء ما يسفر عنـه التحقيق والمحاكمة الجنائية[1] .

وهذا المسلك اذا كان أكثر أمنا من المسلك الأول ، فانه يضـع الادارة فى مأزق فى بعض الحالات يتمثل فيما يلى : اذا كان الموظف المحـال الى المحاكمة الجنائية ، مقبوضا عليـه لحساب تلك المحاكمة فلا صعوبة فى الأمر . ولكن اذا كان لم يقبض عليه اطلاقا ، أو أفرج عنه بعد القبض عليه ، فان ارجاء المحاكمة التأديبية انتظارا للمحاكمة

---

(١) ولقـد وجدنا أن بعض قوانين الدول العربيـة المنظمة لأمور العاملين قد قننت الحكم السابق تشريعيا ، وسوف نشـير الى ذلك فى موضعه فى هذا المؤلف .

الجنائية سينتهى بالادارة الى أن تسلك أحد سبيلين : فاما أن تدعه فى عمله رغم الاتهام الجنائى الموجه اليه ، والذى قد لا يتفق مع حسن سير المرفق استمراره فيه ؛ واما أن توقفه عن عمله ، فتضطر الى تحمل نصف مرتبه على الأقل دون أن يؤدى للادارة عملا ، وقد ينتهى الأمر بفصلة !!

وهنا أيضا نلمس للمرة الثانية التعارض بين منطق « الضمان » وبين « فاعلية الادارة » ، ولكنه ليس الا وجها من التناقض الكبير بين الرغبة فى « اعمال السلطة » والرغبة فى المحافظة « على الحرية » ، أو ما يعبر عنه بالفرنسية "Le conflit liberté autorité"

ثانيا — المسئولية المدنية : اذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبيا ، وترتب عليه ضرر بالنسبة الى الادارة أو الأفراد ، فانه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ رفقا لقواعد المسئولية المدنية المقررة فى هذا الصدد . ولقد سبق لنا علاج هذا الموضوع باستفاضة فى الكتاب الثانى من مطولنا فى القضاء الادارى . ومن ثم فاننا نكتفى بالاحالة الى هذا المرجع ، مع ابداء الملاحظات التالية :

١ — لا يتحمل الموظف النتائج المالية لأخطائه التأديبية الا اذا كان خطؤه من قبيل « الأخطاء الشخصية » وفقا للمدلول الفنى لهذا الاصلاح والذى سبق تحديده بالتفصيل فى مؤلفنا الذى سبقت الاشارة اليه . ولقد قنن المشرع هذا المبدأ — الذى نادى به الفقه ، وأقره القضاء — لأول مرة فى المادة ٥٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والتى تقضى بألا « يسأل العامل مدنيا الا عن الخطأ الشخصى » وقد ورد ذات الحكم فى القانونين التاليين . وهكذا أعفى المشرع العاملين الخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من التبعة المالية فقط — دون المسئوليتين التأديبية والجنائية — تشجيعا لهم على الابتكار ، وتحمل المسئولية .

وفيما يلى نعرض بعض الأمثلة الحديثة لما اعتبره القضاء الادارى خطأ شخصيا أو خطأ مصلحيا :

(أ) أخطأ مسجل كلية الطب بحسن نية فى رصد درجة تقدير أحد الخريجين المرشحين لوظيفة معيد فى مادة التخصص ، فرصد جيد جدا ، بدلا من جيد ، فعين الخريج معيدا على أساس هذا الخطأ . ونتيجة لتظلم أحد المنافسين ، كشف الخطأ مما أدى الى سحب قرار التعيين ، ولحق الخريج ضرر من جراء سحب قرار التعيين ، فقضى مجلس الدولة بتعويضه ، ولكنه لم يعتبر خطأ المسجل من قبيل الأخطاء الشخصية التى يتحمل آثارها فى ماله الخاص . وقالت المحكمة الادارية العليا فى هـذا الخصوص : « ومن حيث انه لا خلاف فى أن الخطأ الذى وقع من موظف التسجيل يعتبـر من قبيـل الأخطاء المصلحية المنسوبة الى المرفق ذاته ... الأمر الذى من شأنه أن يجعل تصرف المسجل المذكور غير مصطبغ بطابع شخصى أو نفع ذاتى ، وانما هو على كل حال خطأ مصلحى من جانب الادارة ... » (حكم المحكمة الادارية العليا فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٦٣ ، س ٨ ص ١٠٦٤) .

(ب) وأفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ١٤ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ص ٢٢٥) بأن المادة ٦٨ من لائحـة المناقصات والمزايدات توجب على لجنة البت أن تسترشد عنـد اصدار قراراتها فيما يعرض عليها بالأثمان الأخيرة السابق التعامل بها محليا أو خارجيا ، وبيان هذه الأثمان بكشف التفريغ مع ذكر تاريخ التعامل ، كما توجب الاسترشاد أيضا بأسعار السوق ، وأن اغفال هذا الاجراء يستوجب المسئولية الادارية والمدنيـة . ولكن الموظف لا يسـأل الا عن خطأ شخصى وفقا للمادة ٥٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ « ومن حيث ان الخطأ يعتبر شخصيا اذا كان العمل الصـادر مصطبغا بطـابع شخصى . أما اذا كان العمل الصادر غير مصطبغ بطابع شخصى . وينم عن موظف عرضة للخطأ والصواب ، فان الخطأ فى هذه الحالة يكون مصلحيا . فالعبرة بالقصـد الذى ينطوى عليـه الموظف وهو يؤدى واجبات وظيفته ، فكلما قصد النكاية أو الاضرار أو تغيا منفعته الذاتية ، كان خطؤه شخصيا يتحمل هو تبعاته ، وكذلك كلما كان الخطأ جسيما . ومتى كان يبين من استظهار وقائع موضوع الدعوى أنه وان

كان هناك خطأ من أعضاء اللجنة من أساتذة الكلية الا أن هذا الخطأ لا يرقى الى مرتبة الخطأ الشخصى . بل هو خطأ مصلحى اذا لم يثبت من الظروف التى ارتكب فيها الخطأ ، ومن التحقيق الذى أجرته النيابة الادارية أن أحدا منهم قصد الاضرار أو تغيا منفعة ذاتية لنفسه أو لغيره ، بل ثبت أن خطأهم انما هو خطأ عامل عرضة للخطأ والصواب » .

(جـ) وبذات المعنى فتوى الجمعية نفسها فى ١٢ يوليو سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ، ص ٢٤٢) بخصوص مسئولية الموظفين المختصين عن سرقة آلة حاسبة من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .

وعلى العكس من ذلك ، أفتت الجمعية العمومية بوجود خطأ شخصى فى الحالتين التاليتين :

(د) اعتدى موظف بالضرب على آخر فى الطريق العام وهما يؤديان عملا مصلحيا ، وطارده محاولا اللحاق به فى غير حيطة ولا حذر ، حتى سقط المعتدى عليه فى الطريق العام المعرض لمرور السيارات والمركبات ، فصدمته سيارة أودت بحياته . وقد حوكم المعتدى جنائيا ، وحكم عليه كما قضى بالتعويض لورثة المجنى عليه . وفى صدد نوع الخطأ المنسوب الى الموظف المخطىء ، قالت الجمعية العمومية « ومن حيث أن الخطأ المتقدم الذكر وقع من العامل المذكور أثناء تأدية عمله وبمناسبته ، وأنه ثابت فى حقه ، وقد بلغ حدا من الجسامة لا يمكن معه الا نسبته الى مرتكبه ، وأعتباره خطأ شخصيا تقع مسئوليته على عاتق العامل شخصيا فيسأل عنه فى ماله الخاص » . فتوى الجمعية فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٥ ، س ٢٠ ، ص ٣٠) .

(هـ) ثبت قبل المهندس المختص بأعمال الرسم وتوقيع المناطق على الخرائط بمراقبة المناجم «اهماله وعدم دقته فى عمله ، حيث أدلى فى ١٦ من مارس سنة ١٩٦٣ ببيان غير صحيح عن منطقة الطينة

بالكيلو ٦٦ بطريق مصر الفيوم ، اذ أقر كتابة بخلو هذه المنطقة من التراخيص للغير مما أدى الى اشهار مزايدة عنها ألغيت بعد ذلك عندما تبين عدم خلوها وأنها مشغولة .. حالة كون مثل هذا البيان مما يدخل فى حدود الواجبات الوظيفية الأولى للعامل المذكور ، ويعتبر من صميم اختصاصه ، وكون الخطأ ينطوى على اخلال جسيم بهذه الواجبات بوصفه خطأ فى تحرى الواقع وفى تقريره لا عذر له فيه ، وليس بخطأ فى التقدير مما يمكن اغتفاره بسبب اختلاف الرأى فى شأنه » وانتهت الفتوى الى أن هذا الخطأ يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه الموظف فى ماله الخاص . ثم استطردت قائلة : « هذا ولا تملك الادارة بتخفيف الجزاء الادارى أو بسحبه اعفاء مرتكب المخالفة من المسئولية المدنية عن فعله الخاطىء لأنها بذلك انما تتنزل عن مال من أموال الدولة . ومثل هذا النزول لا يجوز الا بالشروط التى نص عليها القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن التصرف بالمجان فى أموال الدولة . وهو الذى يتطلب فى التنازل عن هذه الأموال أن يكون بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام . ولا يتحقق وجه النفع العام فى اعفاء الموظف من المسئولية المدنية الناجمة عن تقصيره فى أداء واجبات وظيفته » (فتواها فى ٢٩ يونيه سنة ١٩٦٦ ، س ٢٠ ، ص ٣٢٥) [١] .

٢ — على أنه اذا كان مرجع الضرر الى أخطاء مشتركة بين الموظف والادارة ، بمعنى أن الخطأ الشخصى للموظف لم يكن هو السبب الوحيد لاحداث الضرر ، بل شارك فى ذلك أخطاء مصلحية ،

---

(١) كما أن المحكمة الادارية العليا قضت فى حكمها الصادر فى ٢٧ اكتوبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ١) بأن خطأ المدرس الذى تطوع بالاشراف على منحل المدرسة اثناء الاجازة الصيفية فى غيبة زميله المنوط به القيام بهذا العمل ، والذى أهمل هذا الشراف كلية مما ترتب عليه موت النحل ، يعتبر خطأ شخصيا ، يسأل عنه المدرس فى ماله الخاص . واجازت للادارة خصم ثمن النحل الميت والعسل المفقود من مرتبه بموجب القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٥٦ . والغت الحكم المطعون فيه ، والذى ذهب الى اعتبار الخطأ فى هذه الصورة خطأ مصلحيا .

فان التعويض يوزع بين الادارة وبين الموظف بنسبة نصيب كل منهما فى الخطأ الذى أحدث الضرر (١) •

فاذا تعـدد الموظفون المسئولون عن الأخطـاء الشخصية التى تسببت فى احداث الضرر ، فان التعويض يوزع بينهم بنسبة نصيب كل منهم فى الخطأ • وقد أقرت المحكمة الادارة العليا بحق الوزارة التى يتبعها الموظفـون المخطئون فى تحـديد نصيب كل موظف من المسئولية ، وفى تحصيل المبالغ المستحقة قبله بطريق التنفيذ المباشر اعمالا لحكم القانون الذى يسمح للادارة باسترداد ما تتحمله بسبب خطأ الموظفين . وذلك تحت رقابة القضاء بطبيعة الحال (حكمها الصادر فى ٦ يونية سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ١٥٦٩) •

٣ ــ وهنا أيضا يستقل مجال المسئولية المدنيـة ، عن المسئولية التأديبية المترتبة عن ذات الفعل ، بالنظر الى اختلاف الشروط التى تتحقق بها المسئولية فى كل حالة • فليس كل خطأ تأديبى يثبت قبـل الموظف يؤدى تلقائيا الى مسئوليته المدنية ، بغض النظر عن فكرة الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى التى أقرها المشرع بالنسـبة الى العاملين الخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ثم للقانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • وكما تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٠ (س ١٤ ، ص ١٩٨) « ومن حيث ان المسئولية عن تعويض الأدوات الفاقدة أو التالفـة هى مسئولية مدنيـة يشترط لتحقيقها أن يتوافر الخطأ والضرر ورابطـة السببية بينهما ، ومن حيث ان الاهمال المنسوب الى المدعى ليس سببا مباشرا لما تكشف من عجز ، ذلك أن اهمال المدعى فى عدم تحريك واجبات أفراد القسم ، وعدم اتخاذه الاجراءات اللازمة لكشف العجز قبل استفحاله رغم سبق ابلاغه بوجود مثل هذا العجز ، أنما هى أخطاء ادارية كـان

---

(١) راجع فى التفاصـيل حكم المحكمة الادارية العليا الصـادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س١٠ ، ص١٠٢) وقد صدر بخصوص فقد علبة مجوهرات بخطأ شخصى ومصلحى فى ذات الوقت .

من شأنها أن تعذر تحديد المسئول الحقيقى عن العجز ، وهى بهذه المثابة — ان جاز مؤاخذة المدعى عنها تأديبيا — لا تصلح أساسا لقيام المسئولية المدنية فى جانبه عن العجز المذكور ، اذ يشترط لتوافر رابطة السببية بين الخطأ والضرر ، أن يكون الخطأ هو الذى تسبب مباشرة فى وقوع الضرر ، وليس كذلك الأخطاء المنوه عنها » .

٤ — ويصدق ذات المعنى لو كان الخطأ التأديبى مكونا لجريمة جنائية : فقد تبادر الى الذهن فى وقت من الأوقات أن الخطأ التأديبى اذا ثبت قبل الموظف بحكم جنائى ، فان مسئوليته المدنية عنه تتحقق تلقائيا وبمقتضى حجية الحكم الجنائى . ولكن مجلس الدولة الفرنسى عدل عن هذا المسلك منذ أمد طويل (١) ، وميز بين مجال الحكم الجنائى ، وبين مجال المسئولية المدنية عن ذات الفعل الذى صدر بخصوصه الحكم الجنائى . ومع ذلك فقد يدق الحال فى بعض المجالات، كما فى المثال التالى : انقلبت سيارة حكومية فى الطريق الصحراوى بين القاهرة والاسكندرية مما أدى الى اصابة بعض الركاب فضلا عن العربة ذاتها . وثبت من التقرير الفنى الهندسى أن الحادث وقع قضاء وقدرا لعيب فى السيارة والطريق ، وأن السائق قد جاوز السرعة المسموح بها . ولكن المحكمة الجنائية قضت بادانة السائق لتجاوزه حد السرعة المسموح به . واستنادا الى هذه الادانة ، خصمت جهة الادارة من مرتب السائق المبالغ الناجمة عن الحادث ، فطعن أمام المحكمة الادارية المختصة بالغاء قرار الخصم ، فأجابته الى طلبه ، وقضت بابطال القرار الصادر بالخصم استنادا الى أن « حادث انقلاب السيارة مرده الى عدم انضباط عجلة قيادتها ، فضلا عن انخفاض مستوى الأرضية الرملية التى انحرفت اليها السيارة عن مستوى الطريق الصحراوى ، مما أدى الى انقلابها . ومن ثم فان الحادث لم ينشأ عن رعونة المدعى أو عدم تبصره أو قصد سىء

---

(١) راجع تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الخصوص منذ حكم « تباز » المشهور فى الكتاب الثانى من مطولنا فى القضاء الادارى « التعويض وطرق الطعن فى الأحكام » .

متعمد من جانبه ، كما أن ما وقع منه لا يعد خطأ جسيما ، بل هو خطأ مرفقى ، وعلى هذا تكون مسئولية تعويض الأضرار الناجمة عن الحادث على عاتق القوات البحرية دونه » .

ولكن المحكمة الادارية العليا — عندما طعن لديها فى هذا الحكم — لم تقر وجهة نظر المحكمة الادارية ، فبعد أن استعرضت الحوادث السابقة ، وقفت عند حقيقة أن السائق خالف الأوامر ، وجاوز السرعة المسموح بها ، وأنه صدر عليه حكم جنائى ، وأصبح هذا الحكم نهائيا ، وقالت : « ومن حيث ان الحكم المطعون فيه أقام قضاءه على نفى وقوع خطأ من جانب المدعى يعد خطأ جسيما ، واسناد هذا الخطأ الى المرفق ذاته ، مع أن المدعى قد قدم للمحاكمة الجنائية عن الخطأ الذى نسب اليه والذى وقع منه بالمخالفة لأوامر قيادة القوات البحرية ولوائح المرور ، وقضى بادانته من أجله جنائيا باعتباره خطأ شخصيا جسيما بلغ حد الجريمة التى تقع تحت طائلة قانون العقوبات . ومن حيث ان الحكم الصادر بادانة المدعى جنائيا ، والذى أصبح نهائيا ، وحائزا قوة الأمر المقضى بما يجعله حجة بما فصل فيه ، بحيث لا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة ، قد أقام قضاءه بادانة المدعى على أنه أخطأ ، لكونه لم يتحقق من صلاحية السيارة قبل استعمالها بالمخالفة لما تفرضه عليه القوانين واللوائح والأوامر ... ولما كانت المادة ٤٠٦ من القانون المدنى تنص على أن « لا يرتبط القاضى المدنى بالحكم الجنائى الا فى الوقائع التى فصل فيها هذا الحكم ، وكان فصله فيها ضروريا » فان الحكم الجنائى يقيد القضاء المدنى بمعناه الواسع الذى يشمل القضاء المدنى والتجارى ، والادارى ، ويتعين — والحالة هذه — اعتبار المدعى مسئولا مدنيا عن تعويض الأضرار التى نشأت عن الخطأ الذى وقع منه ، وثبت فى حقه » . (حكمها فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٧٨) .

وتوحى بعض فقرات هذا الحكم ، لا سيما حيث يقول : « وقضى بادانته من أجله جنائيا باعتباره خطأ شخصيا بلغ حد الجريمة التى تقع تحت طائلة قانون العقوبات » بأن المحكمة الادارية العليا ، ترى

ان ارتكاب الموظف لخطأ يقع تحت طائلة قانون العقوبات يعتبر فى جميع الأحوال خطأ شخصيا ، وهو المذهب المهجور فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى منذ أمد بعيد ، ومنذ صدور حكمه المشهور فى قضية « تباز » . والواقع كما ذكرنا ، أنه لا ارتباط حتمى بين الجريمة الجنائية ، وبين الخطأ الشخصى للموظف بمدلوله الفنى المعروف . لاختلاف الأسس التى يقوم عليها كل من الأمرين ، والذى درسناه تفصيلا فى الكتاب الثانى من مطولنا فى القضاء الادارى : ان حجية الحكم الجنائى تنحصر فى اسناد خطأ الى السائق ، هو أنه « تجاوز السرعة ولم يتثبت من سلامة العربة قبل استعمالها » . وفى هذا المجال لا يقبل من السائق مجادلة ، لأن اثبات العكس يتنافى مع حجية الحكم الجنائى ، وهى حجية مطلقة . ولكن المسئولية المدنية عن ذات الأخطاء تتجاوز هذا النطاق ، لأنها تثير تساؤلات أخرى ، لا علاقة لها بالحجية ، وتنحصر فيما يلى مع التسليم بالخطأ الثابت قبل السائق، هل يعتبر هذا الخطأ هو السبب فيما وقع من ضرر ؟ ! أو على الأقل ، هل يعتبر هذا الخطأ ، هو الخطأ الوحيد ؟ ! ثم مع الاجابة على ذلك بالايجاب ، هل يعتبر خطأ السائق شخصيا خالصا ، يستتبع أن يتحمل وحده نتيجة الأضرار المادية المترتبة على الحادث ؟ !

لقد عرض مجلس الدولة الفرنسى لحالة مشابهة ، وان كان خطأ السائق أفحش ، فقد قاد أحد السائقين سيارة حكومية وهو سكران ، مما ترتب عليه وقوع حادث ألحق أذى بالعربة وبركابها . وقد ثبت من الفحص أن فرامل العربة كانت سيئة ؛ فقضى المجلس بتوزيع عبء الضرر بين الادارة وبين السائق ، على أساس أن قيادة العربة فى حالة سكر يعتبر خطأ شخصيا ، وأن تسليم الادارة للعربة وهى فى حالة سيئة يعتبر خطأ مصلحيا ، وأن كلا من الخطأين قد ساهم فى احداث الضرر [1] . ولهذا فاننا نميل الى تطبيق ذات المبدأ فى القضية المشار اليها .

---

(١) راجع تفاصيل القضية فى الكتاب الثانى من مطولنا فى القضاء الادارى ، تحت عنوان « الخطأ الشخصى » .

٥ — ولقد طبقت المحكمة الادارية العليا حجية الحكم المدنى فى المسئولية تطبيقا سليما ، وذلك فى حكمها الصادر فى ٦ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٥٦٩ وقد سبقت الاشارة اليه) ، فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : أوقف ضابط نقطة عربة تحمل مواشى مسروقة ، وتركها فى مكانها لمدة شهرين ونصف دون حراسة جدية ، مما ترتب عليه تلف العربة ، وسرقة بعض أجزائها ، وتعطل صاحبها عن العمل • رفع صاحب العربة دعوى تعويض ضد وزارة الداخلية باعتبارها مسئولة عن أخطاء تابعها ، وقضى له بالتعويض المناسب أمام المحكمة الابتدائية كما أيد الحكم استئنافيا (١) : وكان الحكم يقضى بالتعويض ضد وزارة الداخلية ، متضامنة مع مأمور المركز الذى رقعت الحادثة فى نطاق اختصاصه باعتباره تابعا •

ولما أرادت وزارة الداخلية أن ترجع على تابعيها ، شكلت لجنة نفحص الخطأ الذى تسبب فى الحكم ضدها بالتعويض ، تمهيدا للرجوع على تابعيها المتسببين فى الخطأ ، اذا توافرت أسباب الرجوع على التفصيل السابق • وانتهت اللجنة المشار اليها الى أن المسئولية مشتركة بين المأمور ، وبين ضابط النقطة الذى أوقف العربة ، ولم يتخذ الاحتياطات اللازمة لحراستها ، فأصدرت الوزارة قرارا بتحميل كل من المأمور وضابط النقطة نصف المبلغ المحكوم به على الوزارة ، وتحصيله من مرتب كل منهما عن طريق التنفيذ المباشر • طعن ضابط النقطة فى القرار الصادر بتحميله نصف المبلغ المحكوم به ، استنادا الى حجية الحكم الصادر فى مواجهة كل من وزارة الداخلية ومأمور المركز ، فقضت محكمة القضاء الادارى بالغاء القرار الصادر ضد الضابط على أساس أنه يتعارض مع حجية الأمر المقضى المشار اليها ، ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت بحق هذا الحكم وقررت المبادىء التاليـة :

---

(١) الاختصاص بقضايا المسئولية عن أعمال الادارة المادية كان معقودا للمحاكم العادية فى مصر ، راجع فى التفاصيل الكتاب الثانى من هذا المطول •

— ان حكم القضاء فصل فى خطأ التابعين فحسب . وحكم على الوزارة باعتبارها متبوعة ، أى أن حجية الحكم الصادر بالتعويض انما تقتصر على أن ثمة خطأ وقع من تابعى وزارة الداخليـة يقتضى الحكم بالتعويض على سبيل التضامن بين الوزارة وبين تابعيها .

— أن الحكم لا يحوز حجية فى توزيع المسئولية بين التابعين . لأن هذا أمر لم يثر أمام القضاء . ومعنى ذلك ، أن الحكم الصادر بالتعويض لو حدد مسئولية كل متبوع من التابعين ، لاكتسب الحجية فيما قضى به .

— أن للوزارة أن تحدد مسئولية كل تابع من تابعيها عن الخطأ الثابت قبلهم بحكم القضاء ، وان ترجع عليه بما يناسب الخطأ الثابت قبـله — وذلك اذا ما توافر فى الخطأ المنسوب اليـه وصف الخطأ الشخصى بطبيعة الحال — وأن تحصل المبالغ المستحقة بطريق التنفيذ المباشر كما ذكرنا .

٦ — واستقلال المسئولية المدنية عن كل من المسئوليتين التأديبية والجنائية ، أظهر فى حالة الحكم بالبراءة أو صدور قرار من النيـابة العامة بالحفظ ، فكل ذلك لا يمنع من السير فى الدعوى المدنية لاختلاف الأسس التى تقوم عليها كل من المسئوليتين المدنية والجنائية ولو كان ذلك عن ذات الأفعال . وبهذا المعنى أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س١٩ ، ص٢٠٦) بأنه اذا أصدرت النيابة العامة قرارا بحفظ الدعوى ضد أحد سائقى سيارات القوات الجوية المتهم بالحاق أذى بسيارة أخرى فانه « لا يترتب على حفظ الدعوى جنائيا منع حق المدعى المدنى فى الادعاء مدنيا ، اذ لكل من المسئوليتين مجالهـا . هـذا ولا تسرى حجيـة الحـكم الجنـائى الا بالنسبة الى الأحكام الجنائية وحدها ، ولا تسرى فى حالة قرارات سلطات التحقيق فهذه القرارات أيا كانت صورتها لا تؤثر فى الدعوى المـدنية » .

٩ — فالمسئولية — **فى النطاق القانونى** — عن الأعمال الخاطئة التى تصدر من عمال الادارة ، تنحصر فى ثلاث مجالات : المجال التأديبى ، والمجال الجنائى ، والمجال المدنى . ولكن المسئولية عن تلك الأخطاء تتعدى المجال القانونى ، لكى تندرج فى نطاق الدين والأخلاق. وبالرغم من أن جزاء هاتين المسئوليتين يكمن فى عقاب الله ، ونظرة الاحتقار التى يسلطها المجتمع على من يستهين بقيمه الأخلاقية ، ومع تسليمنا بتراجع القيم الدينية والأخلاقية ، نظرا للتحولات الاجتماعية العنيفة التى تجتاح دول العالم أجمع فى أعقاب الحربين العالميتين الأخيرتين ، والتى أدت بكثير من الشعوب الى التشكك فى جميع القيم القديمة التى عاشوا فى ظلها حتى الآن .. نقول انه مع التسليم بذلك كله ، فاننا لا نملك الا أن ننبه من الآن الى الارتباط الوثيق بين « تأديب العاملين » وبين القيم الروحية والأخلاقية فى الشعب الذى يخدمه أولئك العاملون ! ! ويرجع ذلك الى أسباب عديدة أهمها :

أولا : أن عنصر الدين والأخلاق وما يستمد منهما من قيم يعتبر عنصرا أساسيا فى تكوين الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبى ، المنسوب الى العامل . ولا يجدى العامل — اذا تنكر الى تلك القيم — جهله بمبادىء الدين أو الأخلاق أو عدم ايمانه بها . ويحرص قضاؤنا الادارى — وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا كما سنرى تفصيلا فيما بعد — على ابراز هذا المعنى وتأصيله ، ليكون خارج نطاق كل جدل . بل سوف نرى أن ذات المبدأ يطبق فى الدول الأوربية التى هجرت شعوبها أو كادت التقاليد الدينية التى كانت تسودها قديما . وهذا بعكس مجتمعنا العربى ، الذى يرتبط تاريخه — بماضيه وحاضره ومستقبله — بالقيم الروحية المستمدة من رسالات السماء التى كرم بها الله وطننا العربى .

وثانيا : لأن الاحساس الدينى والأخلاقى يستهدف — فى مجال الوظيفة العامة — ما يستهدفه التأديب . فالتأديب — كما ذكرنا — يرمى الى حث العاملين على أداء واجباتهم الوظيفية على نحو أمثل

تحت تهديد العقاب • والدين والأخلاق يستهدفان ذات الغاية ، ولكن بوازع من النفس والضمير • وغنى عن البيان أن الفـارق كبير بين الوسيلتين ، وبين فاعلية كل منهما • ان سلاح التأديب قد يجبر العامل على أن يبتعد عما يوقعه تحت طائلة العقاب ، ولكنه — بكل تأكيد — لن يؤدى به الى أن يبذل من ذات نفسه ، ما يبلغ بطاقته الانتاجيـة أقصى مداها ، وما يحقق الخدمة للمواطنين فى أفضل ظروفها ! !

ان الاحساس الدينى وتقديس الواجب ، هو وحده الذى يصل بالعاملين الى المرتبـة التى نتمناها ! وهو الذى يجعل حاكما كعمر : لا سلطان لأحد من البشر عليه : يعس بالليل ، ويخدم بنفسه المرضى والعاجزين ومن تغيب ذووهم فى الحرب ، ويحيا حياة عامة المسلمين ليكابد ما يكابدونه ، وشعاره فى ذلك « كيف يعنينى أمر الرعية اذا لم يصبنى ما أصابها ؟ ! ! » [1] والدين وتقديس الواجب هو الـذى يجعل عمال الادارة يؤدون واجبهم وهم سعداء : لا لمجرد الحصول على ما تغله الوظيفة العامة من مزايا مادية وأدبية ! ! ان جميع أجهزة الرقابة وأساليبها تعجز عن ملاحقة العامل فى حياته العامة والخاصة • وأساليب الحياة المعـاصرة — نظرا لظروف التطـور التى يمر بها المجتمع — تحيط العاملين بكافة صنوف المغريات التى يعجز الكثيرون عن مقـاومة آثارها • ولكن التربية الدينية والأخلاقية السليمة هى الدرع التى تقى العامل وتحصنه ضد كل اغراء •

ولهذا فان التأديب اجراء علاجى ! والتربية السليمة هى الاجراء الوقائى ! وحكمة الأجيال أن الوقاية خير من العلاج ! وهذا ينتهى بنا مرة أخرى الى مجال علم الادارة العامة •

---

(١) لأجل هذا اخرجنا مؤلفا عن عمر بعنـوان « عمر بن الخطاب واصول السياسة والادارة الحديثة » عالجنا فيـه — فى ضوء مبـادىء السياسة والادارة الحديثة — لماذا كان عمر قائدا اداريا ناجحا ، طبعـة ١٩٦٩ وسنة ١٩٧٥ . ولذلك فاننا نحيل الى هذا المرجع فى توضيح المعنى الذى اشرنا اليه اجمالا فى المتن .

١٠ — والملاحظ أن تأديب العاملين يقوم على الأفكار الأساسية التاليـة :

أولا : فكرة الجريمة التأديبية : من حيث التعرف بها ، وتحديد عناصرها ، والمبادىء القانونية التى تقـوم عليها ، وصلتها بالأفكار القانونية المقاربة .. الخ .

ثانيا : فكرة الجريمة التأديبية : من حيث التعريف بها ، وتحديد بينها وبين الجريمة التأديبية ، وأثرها على حيـاة العامل الوظيفية ، وكيفية التخلص من معقباتها ، وآثار الاتجاهات الاجتماعية المعاصرة على كل ذلك .. الخ .

ثالثا : السلطة التأديبية : أى جهة الادارة التى تملك توقيـع العقاب ، والأوضاع المختلفة لتلك السلطة عملا ، وتنوعها بين الرئيس الادارى الفرد ، وبين « السلطة الجماعية » ، وبين الطابع الادارى ، والقضائى وشبه القضائى لسلطة التأديب ، وتقييم كل ذلك عملا .

رابعا : اجراءات التأديب : منذ تحريك الاتهام ، حتى صـدور العقوبة التأديبية من الجهة المختصة ثم تنفيذ هذه العقوبة .

تلكم هى العناصر الأربعة التى يقوم عليها أى نظام تأديبى فى أى جماعة تخضع للتأديب . ولكننا رأينـا من المصلحة ، ومن كمال العرض ، أن نضيف اليها عنصرا خامسا ، وهو عنصر الرقابة القضائية على النشاط التأديبى . واذا كنا قد درسنا طرق الطعن فى الأحكام بصفة عامة فى الكتاب الثانى من هذا المطول ، فان الرقابة القضـائية على القرارات والأحكام التأديبية تتميز بخصائص تستحق معها أن تدرس على حدة ، على الأقل بالنسبة الى تلك المميزات ، مع الاحالة فى الأحكام العامة الى دراستنا السابقة .

ونرى أن نخصص لكل موضـوع من تلك الموضوعات الخمسة بابا مستقلا .

الباب الأول

الجريمة التأديبية

(أو الذنب الادارى)

نعرض فى هذا الباب أولا لتحديد الجريمة التأديبية بصفة عامة من حيث التعريف بها ، وعناصر تكوينها ، ثم ندرس محاولات تصنيف الجرائم التأديبية والمبادىء المستقرة فى هذا الصـدد ، ونختم هذا الباب بدراسـة مقارنة بين الجرائم التأديبية والجـرائم فى قانون العقـوبات من حيث أوجه الشـبه والخـلاف ، وانعكاس ذلك على الموظف العام .

الفصل الأول

التعريف بالجريمة التأديبية وعناصرها

التعريف بالجريمة التأديبية :

١ ــ يستعمل القضاء مصطلحات متعددة لتسمية الخطأ الذى يرتكبه الموظف ويؤدى الى وقوعه تحت طائلة العقوبات التأديبية . ومن أشهر مصطلحاته فى هذا الصدد :

أولا ــ الجريمة التأديبية :

وهذه أكثر التسميات شيوعا فى القضاء والفتوى واللغة الفقهية . ومن ثم فاننا نعتمدها فى هذا المؤلف ، لا سيما وأنها تشير الى التشابه والرابطة بين الجرائم التأديبية وبين الجرائم الجنائية . ومن أحكام القضاء الادارى فى هذا الصدد :

— قول محكمة القضاء الادارى : « لكى تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب ، يجب أن يرتكب الموظف فعلا أو أفعالا تعتبر اخلالا بواجبات وظيفته أو مقتضياتها » (حكمها فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٣ س ٨ ، ص ١١٥ ، وفى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٣ س ٨ ، ص ٣١٩) •

— ومن قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص قولها : « سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية » (حكمها فى أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ س ٨ ، ص ١٦٦) •

— وفى حكمها الصادر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٧٣) تقول : « ومن حيث ان الحكم المطعون فيه أقام قضاءه فيما يتعلق بالغاء قرار الجزاء الثانى على الجرائم الادارية التى جوزيت المطعون ضدها عنها جاء بعضها تحت أوصاف عامة •• ولم يتناول المحقق عناصرها المكونة للجريمة الادارية » •

— وتستعمل الفتوى ذات المصطلح بكثرة • ومن ذلك قول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى فتواها الصادرة فى ١٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) « ••• فالجرائم التأديبية ليست محددة فى القوانين على سبيل الحصر ، وانما كل فعل يرتكبه الموظف يكون من شأنه •••• يعتبر جريمة تأديبية يحق للجهة الادارية محاسبته عليها ، وتوقيع الجزاء عليه » •

ثانيا — الذنب الادارى :

ومن التسميات الشائعة فى القضاء الادارى اصطلاح « الذنب الادارى » وقد استعملته المحكمة الادارية العليا • ومن ذلك قولها فى حكمها الصادر فى ٥ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ، ص ٩٣٨) « ان تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الادارية المستحقة للعقاب انما مرجعه

الى تقدير الادارة » • وفى حكمها الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١١١) تقول : « ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى وما يناسبه من جزاء » •

ثالثا — المخالفة التأديبية :

وهو اصطلاح أقل شـيوعا من المصطلحين السـابقين • وقد استعملته المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصـادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٨ (س ٤ ، ص ٤٥٨) حيث تقول : « ان المخالفة التأديبية هى أساسا تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية » •

وواضح أن هذه المصطلحات تعبر عن معنى واحد ، ولهذا فان المحكمة الادارية العليا تستعملها معا أحيانا فى حكم واحد كمترادفات • ومن ذلك قولها : « ومن ثم فان الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن أن يتمخض فى ذات الوقت عن مخالفة تأديبية » وذلك بعد أن قررت فى ذات الحكم أنه « لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية » (حكمها فى أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، س ٨ ، ص ٦٦) •

٢ — واذا تركنا التسمية جانبا ، وجدنا أن القضاء الادارى قد حرص على تعـريف « الجـريمة التأديبيـة » وابراز خصائصها ، وعناصرها ، والتمييز بينها وبين جرائم قانون العقوبات فى العديد من أحكامه • ومن قضاء المحكمة الادارية العليا فى ذلك :

— « سبب القـرار التأديبى بوجه عام ، هو اخـلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التى تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء فى حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته التى يجب أن يقوم بها بنفسه اذا كان ذلك منوطا به ،

وأن يؤديها بدقة وأمانة انما يرتب ذنبا اداريا يسوغ تأديبه ، فتتجه ارادة الادارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكل والأوضاع المقررة قانونا وفى حدود النصاب المقرر » (حكمها فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ ، س ١ ، ص ٤٣) (١) .

— وفى حكمها الصادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٠٥) تقول : « كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبيا ، والأخطاء التأديبية قد ترتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها ، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات ايجابية أو نواه ، يستوى فى ذلك أن ترد هذه الواجبات فى نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفى ذاته » .

— وبذات المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى فتواها الصادرة فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) « كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح يعتبر جريمة تأديبية يحق للجهة الادارية محاسبته عليها ، وتوقيع الجزاء المناسب عليه » .

٣ — ويستخلص من هذه التعريفات المتقاربة فى معناها ومبناها أن الجريمة التأديبية هى « كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافى واجبات منصبه » . ويقوم هذا التعريف على عنصرين أساسيين : أولا : العامل (أو الموظف) الذى يراد تأديبه . ثانيا : الخطأ أو الذنب الادارى . ونناقش هذين العنصرين فى المبحثين التاليين :

---

(١) وبذات المعنى تقول فى حكم احدث صادر فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٨ ، س ١٤ ، ص ١٦٥ : « ان سبب القرار التأديبى — فى نطاق الوظيفة العامة — هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته او خروجه على مقتضياتها او ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها » .

المبحث الأول

العامل الذى يراد تأديبه

قلنا فى مقـدمة هذا المؤلف ان التأديب جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة • والمسلم به فى الوقت الحاضر أن مركز الموظف قبل الدولة هو مركز نظامى ، تحدد أوضـاعه القوانين واللوائح • وقد أصبح هذا الأمر خارج نطاق الجدل ، وأضحى من المسلمات فى فقه القانون العام ، وتردده المحاكم الادارية والقضائية فى العـديد من أحكامها المتعلقة بالموظفين بالنسبة لما يدخل فى اختصاص كل جهة من الجهتين (١) •

وليس موضوع هذا المؤلف دراسة الموظف العـام • فالتأديب يفترض أن صفة الموظف العام قد سبق تحديدها • وانما نعرض هنا لما له علاقة مباشرة بموضوع التأديب مما لا تتسع المؤلفات العامة فى القانون لتحديده • ولما كنا قد سبق أن حصرنا موضوع هذا المؤلف فى الخاضعين للقانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، فاننـا نكتفى بذكر الايضاحات المتعلقة بهذين الفريقين من العاملين ، على أن نعقب على ذلك بتحديد المجال الزمنى للأمور التى يسأل عنها الموظف أو العامل استنادا الى هذه الصفة •

---

(١) تراجع فى التفاصـيل أية طبعة من طبعات مؤلفنا « مبـادىء القانون الادارى » فى موضوع عمال الادارة .

المطلب الأول

العاملون الخاضعون للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
(ومن قبله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١)

١ — أول ما يلاحظ فى هذا الصدد ، أن المشرع ابتداء من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أخضع العاملين لنظام واحد ، فلم يميز بين موظف ومستخدم وعامل ، ونلمح فى ذلك أثر الدفع الاشتراكى القائم على تكافؤ الفرص والقضاء على الفروق التى تستند الى غير العمل ، والكفاية الذاتية • بل ان المشرع زيادة فى تدعيم منطق الضمان ، قد أزال التفرقة بين الوظائف الدائمة والمؤقتة كقاعدة عامة ، وبالنسبة الى ما لم يستثن بنص خاص •

وهكذا نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أنه « يعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة » • وتولت المادة الثالثة من ذات القانون تعريف كل من الوظيفتين بقولها : « الوظائف العامة اما دائمة أو مؤقتة • والوظيفة الدائمة هى التى تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمن معين •

أما الوظيفة المؤقتة فهى التى تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى فى زمن محدد ، أو تكون لغرض مؤقت • وتتضمن الميزانية سنويا بيانا بكل منهما » •

ولم يتضمن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ كل هذه التفاصيل ، واكتفت المادة الرابعة منه بالنص على أن « يعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف المبينة بموازنة كل

وحدة • ويكون التعيين فى الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقا للقواعد التى تتضمنها اللائحة التنفيذية ، مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب » •

وجاء التعريف أكثر اختصارا فى المادة الأولى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث تقول فى فقرتها الأخيرة « يعتبر عاملاً فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة » •

٢ — ولما كان القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية) قد صدر عن الاتجاه القديم والقاضى بالتمييز فى المعاملة بين الموظفين الدائمين والمؤقتين ، فان المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٤٩٩) قد اعتبرت أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد عدل المادة ١٨ (١) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وأدخل فى اختصاص المحاكم التأديبية الموظفين المؤقتين • ولأهمية هذا الحكم فاننا ننقل منه الفقرة التالية : « استحدث القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للوظائف الدائمة أو المؤقتة تنظيما جديدا مغايرا لما كان يقضى به القانون الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سالف الذكر ، فأخذ بمعيار طبيعة العمل فى تعريف كل من الوظائف الدائمة والمؤقتة ، فعرف فى المادة الثالثة منه الوظائف الدائمة بأنها تلك التى تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمن معين ، أما الوظيفة المؤقتة فهى التى تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى فى زمن محدد أو تكون لغرض مؤقت ، وأدرج هذين النوعين من الوظائف فى جدول الدرجات المرافق للقانون دون تفرقة بينهما ، فنص فى المادة الرابعة على أن « تنقسم الوظائف العامة الدائمة والمؤقتة الى اثنى عشرة درجة كما هو مبين بالجدول المرافق ،

---

(١) تنص المادة المشار اليها على ما يلى : « تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والادارية ، محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتى ... الخ » .

وذلك فيما عدا وظائف وكلاء الوزارات والوظائف الممتازة » وأخضع القانون فى المادة الثانية منه شاغلى الوظائف الدائمة والمؤقتة جميعها لأحكامه دون ما استثناء ، على غير ما كان يذهب اليه القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المذكور ، فنصت على أن « يعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة » وباستقراء نصوص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يبين أنه جرى فى معظمها على ايراد لفظ عامل ووظيفة مطلقا دون تخصيص ، وفى باقى النصوص يجرى على تخصيصه ، كما هو الشأن فى المادة ٧٣ التى تنص على جواز احالة العامل المعين على وظيفة دائمة الى الاستيداع ، والفقرة الثانية من المادة ٧٣ التى تقرر انتهاء خدمة العامل بسبب الغاء الوظيفة المؤقتة ، ودلالة ذلك أن أحكام هذا القانون تسرى كأصل عام على العاملين المعينين فى الوظائف الدائمة والمؤقتة على السواء ، وذلك ما لم ينص صراحة على تقييد عموميتها وشمولها أو قصرها على نوع من الوظائف دون الآخر • ويبين من استعراض نصوص الفصل التاسع من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالتحقيق مع العاملين أن المشرع أطلق فيه لفظ العاملين والوظائف دون تخصيص ، ومن ثم يتعين أن تفسر على عموميتها دون تفرقة بين عامل معين على وظيفة دائمة أو مؤقتة • وقد حددت المادة ٦٣ من القانون سالف الذكر السلطات المختصة بتوقيع الجزاءات على العاملين دون تفرقة بين من يشغل منهم وظيفة دائمة أو مؤقتة ، وقصرت توقيع بعض الجزاءات على المحكمة التأديبية • ومن مقتضى ذلك أن المحكمة التأديبية أصبحت مختصة بالنظر فى الدعاوى التأديبية المقامة ضد العاملين بلا استثناء ، وما ينطوى عليه ذلك من تعديل لحكم المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بسحب اختصاص المحكمة التأديبية فى توقيع الجزاء على العاملين الذين يشغلون وظائف مؤقتة أسوة بمن شغل منهم وظيفة دائمة • ولا ينال من ذلك ما تقضى به المادة السادسة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ بقواعد وشروط وأوضاع نقل العاملين الى الدرجات المعادلة لدرجاتهم الحالية من أن « يستمر العاملون المعينون بربط ثابت

أو مكافآت بوضعهم الحالى الى أن يتم تسوية حالاتهم أو بوضعهن على درجات ، ذلك أن ارجاء تسوية حالة العامل المعين بمكافأة شاملة والشاغل لوظيفة مؤقتة ــ شأن المطعون ضده ــ لا أثر له على مركزه القانونى المستمد من أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والذى من شأنه أن يخضعه لاختصاص المحكمة التأديبية » (١) .

٣ ــ كما أن من يشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة عن طريق المكافأة الشاملة ، يخضع أيضا لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وبالتالى لاختصاص المحاكم التأديبية . وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٢٦) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : قدم مهندس معين بمكافأة شاملة للمحاكمة التأديبية لرفضه الاستمرار فى العمل . فطعن بعدم اختصاص المحاكم التأديبية ، لأنه موظف غير دائم ، ولا تختص تلك المحـاكم ــ وفقا لقانونها ــ الا بمحاكمة الموظفين الدائمين كما سبق بيـانه . فقبلت المحكمة التأديبية الطعن ، وقضت بعـدم الاختصاص ، ولكن المحكمة العليا ألغت الحكم الصادر بعـدم الاختصاص ، وبنت حكمها على ما يلى : استعرضت المحكمة أحكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المنظم لتكليف المهندسين ثم قالت « ومن حيث انه وفقا لأحكام هذا القانون ألحق المطعون ضده بوظيفة مهندس ببلدية القاهرة ... وهذه الوظيفة حسبما هو مستفاد من الأوراق من الوظائف الدائمة بالبلدية . ومن حيث انه ولئن كان المطعون ضده عين بمكافأة شاملة ، الا أنه وقد شـــغل عن طريق التكليف احدى الوظائف الدائمة لمدة ســنتين قابلة للامتداد ، فانه يكون بمثابة موظف مؤقت شاغل لوظيفة دائمة . ومن

---

(١) واستطردت المحكمة الادارية العليا بعد ذلك تقول :

« ان القـــانون رقم ٤٦ لســـنة ١٩٦٤ وقد عدل اختصـــاص المحكمة التأديبية على هــذا النحو بسحب ولايتها على العاملين الشاغلين لوظائف مؤقتة بعد أن كانت غير مختصة بذلك فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فانه يعتبر فى هذا الشأن من القوانين الاجرائية التى تسرى طبقا لحكم المادة الأولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية بأثر مباشر على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الاجراءات قبل تاريخ العمل بها » .

حيث ان المادة ٢٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى صدر قرار تكليف المطعون ضده فى ظله كانت تنص على أن تسرى « على الموظفين المؤقتين الشاغلين وظائف دائمة جميع الأحكام الواردة فى هذا القانون ... » فانه وفقا لأحكام هذا النص ، كان يخضع لذات أحكام التأديب التى كان يخضع لها الموظفون المعينون على وظائف دائمة ، ومن بينها حكم المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ... ومن حيث انه ولئن كان قد عمل اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٦٤ بقانون نظام العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الا أن هذا القانون لم يتناول بالتعديل اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمة الموظفين المؤقتين المعينين على وظائف دائمة ، اذ نصت المادة ١٤ منه على أنه « يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة فى الأحوال المبينة فى القانون . وفى هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة » . ووفقا لأحكام هذا النص ، تسرى على العامل الشاغل بصفة مؤقتة لاحدى الوظائف ومن بينها اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمته ولو كان تعيينه فيها بمكافأة شاملة . ولا يؤثر على خضوعه لتلك الأحكام ارجاء تسوية حالته وفقا لنص المادة السادسة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ بقواعد وشروط وأوضاع العاملين الى الدرجات المعادلة لدرجاتهم الحالية ، التى تقضى بأن « يستمر العاملون المعينون بربط ثابت أو مكافآت بوضعهم الحالى الى أن يتم تسوية حالاتهم ويعينون على درجات » . ذلك أن ارجاء تسوية حالة العامل المعين بمكافأة شاملة والشاغل لوظيفة دائمة بصفة مؤقتة ، لا أثر له على مركزه القانونى لعامل شاغل لاحدى الوظائف الدائمة ، وخاضع لأحكامها وفقا لنص المادة ١٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ » .

٤ — وهكذا لم يعد للعناصر الفقهية فى تحديد الموظف العام — والتى سلم بها القضاء فى كثير من أحكامه — ذات الأهمية القديمة ، بل امتد مدلول الموظف العام الخاضع للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الى أقصى مدى متصور ، بحيث لا يخرج عن نطاقه الا من يعين بعقد ،

فيخضع بالتالى لنظام العقود الادارية وأحكامها (١) • ومن المعلوم من ناحية اخرى ، أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يشمل نطاقة جميع العاملين بالوزارات وما يتفرغ منها من مصالح وادارات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية الا من كان منهم يخضع لنظام (أو كادر) خاص على النحو الذى أشرنا اليه فيما سلف • ثم ان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يعتبر القانون العام بالنسبة الى جميع العاملين فى الدولة • وبالتالى يرجع اليه فى كل حكم لا نص عليه فى الكادرات الخاصة • وتسرى الأحكام السابقة فى ظل القانونين التاليين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ورقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • كما أن قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) قد أقر تشريعيا المعنى الذى أقرته المحكمة الادارية العليا ، وذلك فى المادة ١٥ منه والتى تمد اختصاص المحاكم التأديبية الى « العاملين المدنيين بالجهاز الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح » •

المطلب الثانى

العاملون فى المؤسسات العامة (٢) ووحداتها الاقتصادية

١ — جرى القضاء الادارى فى مصر منذ انشائه على أن العاملين بالمؤسسات العامة ، الذين يعينون بقرارات ادارية ، ويستوفون

---

(١) فى اوضاع واحكام العقود الادارية ، راجع مؤلفنا « الأسس العامة للعقود الادارية » الطبعة الرابعة ، سنة ١٩٨٥ •

(٢) مع ملاحظة أن القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ قد الغى المؤسسات العامة ، فقد نصت المادة الأولى منه فى فقرتها الثانية على انه « ... يلغى الكتاب الأول الخاص بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ » • ثم صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ (فى ١٩٨٣/٨/٤) وقضى فى المادة الخامسة منه بالغاء « القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام » •

شروط الموظف العام المعروفة ، يعتبرون من قبيل الموظفين العموميين الشاغلين لمراكز تنظيمية عامة ، ويسرى عليهم أحكام القانون العام ، بغض النظر عن طبيعة المؤسسة العامة التى يعملون بها — ادارية كانت أم اقتصادية أم مهنية (١) — وعن نوع الوظيفة التى يشغلها الموظف . وحرصت محكمة القضاء الادارى المصرية على أن تعلن ذلك فى ألفاظ قاطعة وحاسمة حيث تؤكد : « أن الأصل فى موظفى المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون ، تربطهم بالمؤسسات العامة علاقة تنظيمية ، الا أن ذلك لا ينفى أنها قد تلجا على سبيل الاستثناء الى استخدام موظفين عموميين عن طريق التعاقد — شأنها فى ذلك شأن الدولة ومصالحها العامة — والموظف بصفة عامة هو من يعهد اليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .. ولا تعول المحكمة على ما ذهب اليه بعض رجال الفقه فى هذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفى المصالح أو المؤسسات العامة الاقتصادية : الأولى طائفة الموظفين ذوى المناصب الرئيسية ، والأخرى تضم من عدا هؤلاء من صغار الموظفين ، اذ يضفون على أفراد الطائفة الأولى دون الثانية صفة الموظفين العموميين ، ذلك لأن هذه التفرقة لا تقوم على أساس علمى ، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين. يضاف الى ذلك أن هذه التفرقة اذا كانت قائمة على أساس منطقى سليم فلماذا تقتصر على المصالح والمؤسسات العامة الادارية دون غيرها » . (حكمها فى ٨ مارس سنة ١٩٥٣ . س ٧ ص ٦١١) . ثم جاءت المحكمة الادارية العليا لتؤكد هذا الاتجاه . فهى فى حكمها الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٢٤٤) تعلن أن « العاملين فى الهيئة العامة لتنفيذ برامج السنوات الخمس ، المنشأة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية

---

(١) وذلك قبل أن يستحدث المشرع التمييز بين نوعى المؤسسات العامة : المؤسسات ذات الطبيعة الادارية والتى اطلق عليها تسمية « الهيئة العامة » والمؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية ، والتى احتفظ لها بالتسمية القديمة . وكان ذلك سنة ١٩٦٣ . راجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى احدى طبعاته الصادرة بعد سنة ١٩٦٣ .

رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٥٧ (فى ظل قانون المؤسسات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧) هم موظفون عموميون ، طبقا للمدلول الشامل لهذا الاصطلاح ، متى كانت العلاقة التى تربطهم بها ، لها صفة الاستقرار والدوام • ولا يغير من هذا النظر أن مجلس ادارة هذه الهيئة قد أصدر قرارا نص فيه على التعاقد مع المرشحين بعقود مؤقتة قابلة للتجديد ، وطبقا لقانون عقد العمل الفردى ، ذلك لأن استعارة القواعد المعمول بها فى عقد العمل الفردى فى شأن تعيين موظفى الهيئة ، انما يضفى على هذه القواعد بعد اذ أقرها مجلس الادارة — بما له من سلطة فى هذا الخصوص — وصف القواعد التنظيمية التى تنظم شئون موظفى الهيئة ، ويبقى هؤلاء الموظفين فى مركز لائحى خاضعين لأحكام القانون العام • وغنى عن البيان ، أنه ليس ثمة ما يمنع قانونا من استعارة بعض الأحكام التى تنظم العلاقات العقيدية لتحكم حالات خاصة بموظفى الحكومة والهيئات العامة ، وأن هذه الأحكام المستعارة تعتبر بمقتضى النص عليها فى القوانين والقرارات المنظمة لحالات أولئك الموظفين بمقتضى الاحالة اليها ، أحكاما تنظيمية عامة بكل ما يترتب على ذلك من آثار » •

٢ — واذا فان طابع الموظف العام لم يثر أية صعوبة فى القضاء أو الفقه بالنسبة الى العاملين فى المؤسسات العامة قبل سنة ١٩٦٣ ، أو بالنسبة الى العاملين فى الهيئات العامة والمؤسسات العامة بعد سنة ١٩٦٣ ، ولكن التساؤل أثير بالنسبة الى العاملين فى الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة • فلقد أممت الدولة معظم الشركات الرأسمالية فى سنة ١٩٦١ وما تلاها ، وألحقت كل مجموعة متجانسة منها بمؤسسة عامة ، تشرف عليها ، وتتابع سياسة الدولة الاقتصادية فى مجال نشاطها ، بما يكفل انجاح خطط التنمية • وبالرغم من أن جميع أسهم تلك الشركات قد صارت مملوكة للشعب ، فان المشرع قد حرص — فى نصوص قوانين التأميم ذاتها — على الاحتفاظ للشركات المؤممة بأوضاعها التى كانت عليها قبل التأميم ، حتى لا يتأثر انتاجها ، لأن هدف التأميم ينحصر فى مجرد استرداد أموال الشعب ،

لتوضع تحت تصرف الشعب ، خدمة لأغراضه العامة . ولهذا احتفظت الشركات بصفتها القائمة قبل التأميم ، من حيث كونها أشخاصا من أشخاص القانون الخاص ، وتخضع للقانون الخاص فى تصرفاتها ، الا ما ينص عليه المشرع صراحة (١) .

وعلى هذا الأساس رفض القضاء الادارى باستمرار اضفاء صفة الموظف العام ، على العاملين بالوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة .

وبالمعنى السابق تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٨ يناير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٣٩٤) « حرصت قوانين التأميم على بقاء تلك الشركات (الشركات المساهمة المؤممة) محتفظة بشكلها القانونى ، واستمرار نشاطها فى هذا الشكل ، ومفاد ذلك أن تظل هذه الشركات ، مع تملك الدولة لها ، شركات تجارية من أشخاص القانون الخاص (٢) . وترتيبا على ذلك لا تعتبر هذه الشركات مؤسسات عامة ، ولا يعتبر موظفوها موظفين عموميين » .

وتأخذ الفتوى بذات المسلك . فالجمعية العمومية للقسم الاستشارى تؤكد فى فتواها الصادرة فى ١٠ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ص ٣٤٤) أن الشركات المؤممة من أشخاص القانون الخاص « وفى داخل هذا الاطار تنتفى عن العاملين بهذه الشركات التجارية صفة الموظف العام ، وذلك فيما عدا ما هو منصوص عليه صراحة فى القانون،

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « الأسس العامة للعقود الادارية » الطبعة الثانية سنة ١٩٧٥ ، س ٥٥ ، حيث أوردنا دراسة مسهبة للفقه والقضاء ، ورأى المشرع الصريح فى مذكرة تفسيرية لقانون حديث ، وحكم صادر من المحكمة العليا سنة ١٩٧٤ . وراجع الطبعة الرابعة من ذات المؤلف والصادرة سنة ١٩٨٥ .

(٢) وذكرت المحكمة فى حكمها انه قد سبق لها اقرار ذات المبدأ فى حكمها الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٤ فى الطعن رقم ٩٧٩ لسنة ٨ قضائية.

كالقانون الجنائى مثلا هذا وان صفة المرفق العام لا تثبت لجميع الشركات المؤممة ، فالتأميم لا ينشىء مرفقا عاما » (١) .

ولا شك لدينا فى سلامة هذا التكييف . وقد دافعنا عنه باستمرار فى مؤلفاتنا السابقة .

٣ — ولكن المشرع ، رغبة منه فى تسوية المعاملة بين من يعملون فى قطاع واحد ، أخضع العاملين فى المؤسسات — قبل الغائها كما ذكرنا فيما سلف — وشركات القطاع العام ووحداته الانتاجية الأخرى لنظام موحد . وزاد على ذلك فاستمد معظم أحكام هذا النظام ، من نظام العاملين المدنيين بالحكومة بالمعنى الدقيق لهذا الاصطلاح . وقد تم ذلك على خطوات تدرجية على النحو التالى :

(أ) صدر القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ بشأن « لائحة نظام موظفى وعمال الشركات » ونص فى مادته الأولى على أنه « يسرى على موظفى وعمال الشركات الخاضعة لأحكام هذا النظام أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها ، ما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذه اللائحة يكون أكثر سخاء بالنسبة اليهم » . وواضح من هذا النص أن خضوع العاملين المشار اليهم كان لقانون العمل بصفة أساسية ، ثم يرد فى اللائحة المشار اليها .

(ب) ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ « باصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة » وألغى القرار الجمهورى المشار اليه فى الفقرة السابقة ، وقد نص على جواز تطبيق أحكامه على العاملين فى المؤسسات والجمعيات التعاونية التى تسهم فيها الدولة ، بقرار من رئيس الجمهورية .

---

(١) بل ان محكمة النقض قد اعتنقت ذات المبدأ فيما يتعلق باباحة رفع الدعوى الجنائية ضد العاملين بالشركات ، دون حاجة الى اذن سابق ، كما هو الشأن بالنسبة للموظفين العموميين . راجع فى التفاصيل ، الكتاب الثانى من مطولنا فى القضاء الادارى .

وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ « فى شأن سريان أحكام لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة على العاملين بالمؤسسات العامة » . كما صدر بتطبيق أحكام اللائحة المشار اليها على العاملين بالجمعيات التعاونية التى تسهم الدولة فيها ، القرار الجمهورى رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ (المعدل) .

(ج) ثم صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، ونص فى المادة السابعة منه على أنه « لرئيس الجمهورية ان يصدر قرارات بتنظيم جميع أوضاع العاملين فى المؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها » ، واستنادا الى « هذه الدعوة »(١) أصدر رئيس الجمهورية قراره بلائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ (المعدلة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) الذى نص فى مادته الأولى على أن « تسرى أحكام النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها . وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا النظام » . وهكذا أصبحت اللائحة المشار اليها هى الأساس فى تنظيم علاقات العاملين بالقطاع العام ، وصارت أحكام قانون العمل مجرد أحكام تكميلية لسد النقص .

(د) ونظرا لما أثير حول القرار الجمهورى المشار اليه من مجافاته للأحكام الدستورية المنظمة لاختصاص القضاء بغير أداته الدستورية وهى القانون ، فقد أعاد المشرع تنظيم المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، والعاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها ، بمقتضى القانونين : رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ (باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام) والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (باصدار نظام العاملين بالقطاع العام) وقد نصت المادة الأولى من القانون الأخير على ما يلى : « تسرى أحكام

---

(١) نناقش طبيعتها فيما بعد عند دراسة اختصاص المحاكم التأديبية .

النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها • وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا النظام » • والواقع أن القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، يكاد يتطابق فى أحكامه مع القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، مما يعنى وحدة المعاملة القانونية بين الموظفين الحكوميين بالمعنى الفنى ، وبين العاملين فى الوحدات الاقتصادية التى كانت تابعة للمؤسسات العامة قبل الغائها (١) •

وبالرغم من وحدة المعاملة القانونية بين العاملين بالمؤسسات العامة ، والعاملين فى الوحدات الاقتصادية التابعة لها ، منذ سنة ١٩٦٣ ، فان التكييف القانونى السليم ؛ ينتهى بنا الى التمييز بينهما • وما تزال التفرقة التى أقامها القضاء — والتى أشرنا اليها فيما سلف — صحيحة ، على الأقل من الوجهة النظرية ، لأن شركات القطاع العام هى من أشخاص القانون الخاص • وأول شروط الموظف أن يعمل لدى شخص عام • ومن ثم فان مجلس الدولة ما يزال — بحق — عند موقفه السابق • ونذكر فى هذا الخصوص فتويين للجمعية العمومية للقسم الاستشارى :

(أ) فتوى الجمعية فى ١٤ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ، ص ١٢٠) وفيها تقول : « لما كانت شركة النصر للكيماويات الدوائية هى شركة مساهمة مصرية خاضعة لأحكام القانون الخاص ، وتتبع وسائله وأساليبه فى ادارة أمورها ، فلا تعتبر وظيفة رئيس مجلس ادارتها من الوظائف الحكومية التى تخول شاغلها الحق فى الاحتفاظ بمرتبه عند تعيينه بهيئة التدريس بالجامعة (٢) » •

---

(١) وقد اتبع المشرع ذات المسلك فى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ اللذين حلا محل القانونين المشار اليهما كما ذكرنا .

(٢) وفقا للقاعدة الثانية من القواعد الملحقة بجدول المرتبات والمكافآت الملحق بالقانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم الجامعات ، المعدلة بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٣ ، والتى تبيح لمن « يشغلون وظائف حكومية » الاحتفاظ بمرتباتهم ، ولو جاوزت مرتب الوظيفة التى يعينون بها داخل الجامعة .

(ب) وعادت الجمعيـــة لتؤكد ذات المعنى مرة أخرى فى فتواها الصادرة فى ١٤ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ٢٢ ، ص ٦٨) ، فبعـد أن استعرضت الجمعية أحكام المواد ٢٢ و ٢٥ و ٢٦ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ، قالت : « ويبين من هذه النصوص أن شركات القطاع العام تتخذ جميعها شكل شركات مساهمة ، وهى تخضع لأحكام القانون الخاص ، وتتبع وســائله وأســاليبه فى ادارة أمورها • وعلى ذلك فلا تعتبر وظائف العــاملين فيها من الوظائف الحكومية التى تخول شاغلها الحق فى الاحتفاظ بمرتبه عند تعيينه بهيئة التدريس بالجامعة أو وظيفة معيد •

« ولا يغـير من هذا الرأى ما تنص عليـه المادة ٣٣ من نظام العاملين بالقطاع العام ، الصـادر بقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ من أنه يجوز نقل العامل من أى جهة حكومية مركزية أو محليـة الى وظيفة ذات فئـة وظيفته بالهيئــات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها ، كما يجوز نقل العامل الى وظيفة ذات فئة وظيفته وطبقته ، سواء كان ذلك داخل المؤسسة أو الوحدة الاقتصــادية أو الى مؤسسة أو وحدة اقتصــادية أخرى أو هيئــة عامة أو جهة حكومية مركزية أو محلية ، ذلك أن التعيين فى وظائف هيئة التدريس بالجامعة لا يكون عن طريق النقل من وظائف شركات القطاع العام لاختلاف الشروط اللازم توافرها لتولى وظائف كل من هاتين الجهتين (١) » •

---

(١) ولو تركنا النظرة القانونية الصرف جانبا ، لوجدنا أن اخضـاع العــاملين بالحكومة — بالمعنى الفنى — والعاملين بالقطاع العـام لذات الأحكام • لا يحقق فى نظرنا الأهداف العامة المطلوبة • ان العمل فى الشركات يحكمه مبــدأ اســاسى ، لا يختلف فى النظام الاشتراكى عنــه فى النظام الراسمالى ، وهو تجنيد كل شىء فى الشركة للانتاج من حيث زيادة الكمية ، والجودة ، واقلال التكلفة • والابتكار ... الخ • ولهذا فان نظام العمل بالشركات فى الدول الراسمالية لا يمت بصلة الى مثيله بالحكومة : فالشركة لا يعنيها المؤهل الذى يحمله العامل ، ولا السن ولا الأقدمية ، وهى لا تتقيد عند التعيين أو الترقية او الاختبار للمناصب الرئاسية فيها بشىء من ذلك ، =

٤ — وبالرغم من كل ما سبق ، فان المشرع — فى التشريعات المتتالية التى أشرنا اليها — قد أخضع العاملين فى المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام لنظام تأديبى يلتقى فى خطوطه العامة ، مع النظام التأديبى للعاملين الحكوميين ، فأصبح النظام التأديبى بالنسبة اليهم جزءا من المركز العام ، يحكمه القانون العام بمفاهيمه ، وتلك ارادة المشرع ولا اجتهاد مع النص . وهكذا — ومع عدم التسليم بطابع الموظف العام بمعناه الفنى للعاملين فى الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة — فانهم يتواجدون فى مركز نظامى — بارادة المشرع — بالنسبة للأمور التى ورد النص عليها فى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وفى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الذى حل محله ، وهى

=

بل المعول عليه لديها هو : مدى مساهمة كل فرد فى الانتاج . ولهذا وجدنا فى المناصب الرئاسية فى بعض الشركات من لا يحملون مؤهلا عاليا ، لأنهم اثبتوا للشركة جدارة . ووجدنا عمالا عينوا حديثا ، قفزوا الى مناصب الرئاسة متخطين زملاءهم القدامى ، لأنهم اقنعوا — عن طريق عملهم — ادارة الشركة بأنهم اهل لذلك . وكل هذه المعانى لا يمكن تطبيقها فى النطاق الحكومى ، حيث يتسم العمل بطابع السلطة ، ويتعذر — بل يستحيل — قياسه عن طريق الكم أو النوع ، ولهذا وضعت الضوابط الخاصة بالشهادات ، وبالأقدمية وبالعلاوات ... الخ . ويقينا أن نقل الأفكار الحكومية الى المجال الانتاجى !، هو سبب المشاكل التنظيمية التى يعانيها هذا القطاع . ولهذا فأخشى ما نخشاه أن يخطىء البعض ، فيعتبر النظام الحكومى بمثابة « ميزة للعاملين » يجب أن تسحب الى العاملين فى القطاع العام تطبيقا لمبدأ تكافؤ الفرص ، فذلك هو الخطأ بعينه . ولقد نقلت الصحف ، عند زيارة خروشتشوف للولايات المتحدة الأمريكية ، قوله لدى زيارته لبعض المصانع الأمريكية « ان ما يصلح لشركة جنرال موتورز ، يصلح لادارة اى مصنع فى الاتحاد السوفيتى » . وبهذا المعنى ايضا قال الرئيس الراحل جمال عبد الناصر « ليس هنا ادارة راسمالية ، وادارة اشتراكية ولكن هناك ادارة عملية » .

ولهذا كنا وما زلنا نؤمن بأنه من المصلحة العامة الابتعاد بالنظام الحكومى فى الوظيفة العامة والذى يعتبر ضرورة لا غنى عنها فى نطاق الحكومة — بالمعنى الضيق — عن مجال الانتاج ، واتباع ذات الأساليب التى تسير عليها الشركات فى النظام الراسمالى ، مع تجريدها من طابع الاستغلال فحسب ، حتى نتيح الفرصة كاملة لملكات العاملين للانطلاق ، وتحقيق أهداف الانتاج الذى هو الأساس الأول والأخير لخطط التنمية .

تغطى معظم شئونهم الوظيفية • ويصدق ذات المعنى بالنسبة لما ورد النص عليه فى المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ (فى شأن سريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة) من اخضاع فئات من غير الموظفين بالمعنى الفنى ، للنظام الحكومى فى التأديب • وتشمل تلك الفئات : (أ) موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية • (ب) موظفى الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح • (جـ) أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ •

وقد توج المشرع هذا الاتجاه فى قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، والذى أدرج فى اختصاص المحاكم التأديبية المنازعات المتعلقة ببعض العاملين الذين لا يعتبرون من قبيل الموظفين العموميين بأى حال من الأحوال ، وذلك فى المادة ١٥ منه ، والتى صيغت كما يلى : « تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التى تقع من :

أولا : العاملين المدنيين بالجهاز الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات ، وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح •

ثانيا : أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه •

ثالثا : العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها

قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمســة عشر جنيها شهريا » •

وهكذا نرى أن المشرع قد فصل بين النظام التأديبى وبين الوظيفة العامة بمعناها المحدد فى القانون الادارى ، واعتبره من قبيل الضمان القانونى للعاملين المشار اليهم فى المواد السابقة ، سواء كانوا من قبيل الموظفين العموميين ، أو لم يكونوا •

٥ — وننبه أخيرا الى أن صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ (قانون هيئات القطاع العام وشركاته) لم يغير من الأحكام السابقة • فقد احتفظ هذا القانون بالتمييز بين هيئة القطاع العام ، وبين الشركات التى تتبعها :

فوفقا للمادة الثانية من القانون المشار اليه « تنشأ هيئة القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية ، وتعتبر من أشخاص القانون العام ، ويحدد القرار الصادر بانشائها :

١ — اسمها ومركزها الرئيسى

٢ — الغــرض التى أنشئت من أجله

٣ — الوزير المشرف عليها

٤ — مجموعة الشركات التى تشرف عليها ، وتحدد على أساس تماثل أنشطتها أو تشابهها أو تكاملها ، وتؤول الى الهيئة صافى حقوق الدولة فى هذه الشركات • ويجوز أن يعهـد قرار انشاء الهيئة اليها بمباشرة نشاط معين بنفسها

٥ — ما يكون لها من اختصاصات السلطة العــامة اللازمة لتحقيق الغــرض الذى أنشئت من أجله » •

أما بالنسبة الى شركة القطاع العــام ذاتها ، فأن المادة الثانية من قانون اصدار القانون رقم ٩٧ لســنة ١٩٨٣ ، قاطعــة فى أنه

« تسرى على شركات القطاع العام فيما لم يرد به نص خاص فى هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه ، الأحكام التى تسرى على شركات المساهمة التى تنشأ وفقا لقانون شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ » .

المطلب الثالث

الوظيفة العامة مناط التأديب

١ — بغض النظر عن نوع الموظف المراد تأديبه ، وعن طبيعة العلاقة القانونية التى تربطه بالمنظمة التى يعمل بها — وزارة كانت أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو شركة ... الخ — فان مناط خضوعه لنظام التأديب ، هو اكتسابه لصفة العامل وفقا للنظام القانونى الذى يحكمه . والمسلم به أن المركز الوظيفى للعامل يبدأ من لحظة صدور القرار الادارى بتعيينه من الجهة المختصة . ويظل هذا المركز قائما ومنتجا لآثاره قبل الموظف ، حقوقا وواجبات ، حتى تنتهى العلاقة الوظيفية باحدى الطرق المشروعة (١) .

وفى خلال هذه الفترة الزمنية يكون الموظف أو العامل خاضعا لنظام التأديب ، ومسئولا عن أخطائه الوظيفية التى سوف ندرسها تفصيلا فيما بعد . وهذا التحديد يطرح العديد من التساؤلات التى نعرض لها على الترتيب التالى :

أولا : هل يسأل الموظف تأديبيا عن أخطائه السابقة على شغل الوظيفة ؟ !

ان المنطق والقانون والعدل كل أولئك يحتم الاجابة بالنفى : فعدم رجعية القوانين بصفة عامة ، وتلك التى تتضمن عقوبة بصفة خاصة ،

---

(١) تراجع التفاصيل فى مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى اى طبعة من طبعاته المتعددة .

لا يستند الى مجرد مبادىء القانون ، والنصوص الدستورية ، بل أنه مبدأ أخلاقى توجبه العدالة ، واستقرار الأوضاع • ولهذا فان القاعدة المستقرة فى الـدول المتحضرة تقضى بتحـريم رجعيـة القـوانين العقابية (١) •

ومن ناحية ثانيـة فان التأديب يستند الى المركز الوظيفى • فكيف يحاسب الموظف عن أمور نسبت اليـه قبل أن يسند اليه ذلك المركز ، وقبل أن يلتزم باحترام واجباته وتكاليفه ؟ ! ومع ذلك فقد وجدنا اشارات عابرة فى بعض المراجع الفرنسية التى عالجت موضوع التأديب تذكر أنه من الممكن محاسبة الموظف تأديبيا عن أمور ارتكبها قبل التحاقه بالخدمة • فالأستاذ Alain Plantey يقول فى مطوله فى الوظيفة العامة التى سبقت الاشارة اليه (٢) ان القضـاء يعتبر من الأخطاء التأديبية الأمور التى يرتكبها الموظف قبل التحاقه بالعمل اذا كانت مما يتعارض مع واجبات الوظيفة :

" Un acte commis avant l'entrée au service, s'il est incompatible avec l'exercice de la fonction."

وأورد تأييـدا لرأيه حكما واحدا صـادرا من مجلس الدولة الفرنسى فى قضـية (Sarails) فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٠ (المجموعة ص ١٠٤٠ ، ومنشورا أيضا فى مجموعة دالوز سـنة ١٩٣١ القسم الثالث ص ٥٨ مع تقرير المفوض (Rivet)) •

والى ذات المعنى أيضـا أشار الأسـتاذ (Fancis Delpérée) فى رسـالته التى سـبقت الاشـارة اليهـا (٣) واورد ذات الحكم السابق ، وأضاف اليه حكما آخر من مجلس الدولة الفرنسى صادرا

---

(١) بل ان الله سبحانه وتعالى يقول : « وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا » •

(٢) ص ٣١٢ ، فقرة رقم ٨٦١ •

(٣) ص ٨٩ ، فقرة رقم ٥٠ •

فى ١٦ أكتوبر سنة ١٩٣٦ فى قضية (Bonny) (منشور فى مجموعة دالوز سنة ١٩٣٨ القسم الثالث ، ص ٣٨) •

ولا شك أن فى الأمر لبسا يقتضى بعض التوضيح : أن تعيين الموظف أو العامل يقتضى لسلامته توافر بعض الشروط المتعلقة بالسن ، والصحة ، والثقافة ، والجنسية ، وحسن الخلق •• الخ مما تعالجه الكتب المتخصصة • فاذا لم تتوافر تلك الشروط — كلها أو بعضها — كان تعيين الموظف باطلا • فاذا عينت الادارة أحد الموظفين مع تخلف أحد هذه الشروط ، ولو كان ذلك لسبب يرجع الى الموظف ، كأن أخفى بعض البيانات ، ثم أكتشفت ذلك بعد تعيين الموظف ، فان الأمر فى هذه الحالة يتعلق بمدى صلاحية الموظف للبقاء فى الوظيفة ، لا أمر تأديب موظف • فان كان الشرط المتخلف يجعل الموظف غير صالح للاستمرار فى الخدمة ، كحسن السمعة ، أو الجنسية ، أو المؤهل المطلوب •• الخ ، فان للادارة أن تسحب قرار التعيين استنادا الى غش الموظف • والمسلم به أن الغش يفسد كل شىء ، ولا يستقر معه القرار الادارى مهما طالت المدة (١) • أما اذا كانت الواقعة التى اخفاها الموظف لا تؤثر فى صحة قرار التعيين ، فان الادارة لا تستطيع أن تقدم الموظف بسببها الى مجلس تأديب • ولا يمكن تصور محاسبة الموظف عن أعمال ارتكبها قبل شغل منصبه الا فى حالة واحدة ، وهى أن يكون موظفا سابقا ، ترك عمله لأى سبب من الأسباب ، ثم التحق بخدمة الادارة فى وظيفة جديدة ، ثم اكتشف الخطأ الذى ارتكبه فى الوظيفة القديمة • فحينئذ ، اذا لم تكن الدعوى قد تقادمت ، فان من حق الجهة التى يتبعها أن تقدمه للتأديب عن العمل السابق • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٥٩ (س ٤ ، ص ١٣١٥) انه لا يجوز فصل الموظف لسبق اعتناق الشيوعية وقت أن كان طالبا ، ما دام قد استقام سلوكه بعد ذلك •

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « النظرية العامة للقرارات الادارية » فى موضوع سحب القرارات الادارية .

٢ — هل يسأل الموظف تاديبيا عن أعماله التالية لترك العمل ؟

الأصل هنا أيضا أن الاجابة بالنفى ، وهو المعنى الذى أكدته المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى أول يناير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ص ٢٣٨) حيث تقول : « الأصل فى التأديب أنه مرتبط بالوظيفة ، بحيث اذا انقضت رابطة التوظف لم يعد للتأديب مجال (١) » • ثم أشارت المحكمة الادارية العليا الى الحكم الذى يعتبر استثناء من هذه القاعدة والذى استحدثه المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ فقالت : « واذا كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قد أورد استثناء من هذه القاعدة فى المادة ١٠٢ مكررا ثانيا المضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، فان الاستثناء مقصور على الموظفين العموميين ، اذ لم يرد نص يفيد سريانه على موظفى الشركات الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ » ولما كنا بصدد محاكمة موظف على المعاش ، أى خارج رقابة الدولة وسلطاتها، فان هذا الوضع يتطلب اختيار عقوبات معينة ، تتفق والظروف التى تلائمه• ولهذا فان المشرع يتدخل بنصوص خاصة لتحديد العقوبات التى يمكن توقيعها على من تركوا الخدمة ، وهو ما فعله المشرع المصرى فى المادة ١٠٢ مكررا ثانيا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمادة ٦٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والمادة ٦٤ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

وتتجلى فائدة هذا الحكم فى أنه يسد ثغرة مؤكدة فى النظام الوظيفى :

(أ) فالمصلحة العامة تقضى فى كثير من الأحيان بتحميل بعض الموظفين بواجبات تلاحقهم حتى بعد ترك الخدمة ، تحقيقا للصالح العام • ومن أوضحها ما ورد النص عليه فى الفقرة الثامنة من المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وقد ورد حكم مماثل فى المادة ٥٣ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٥٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) من

---

(١) وبذات المعنى حكمها الصادر فى ١٩٦٧/٤/٨ (مجموعة المبادىء ، ص ٣٨٩٧) •

الزام العـاملين بعدم افشاء الأمور السرية التى اطلعوا عليها بحكم عملهم حتى بعـد ترك الخدمة • فمثل هذا الالزام يبدو غير ذى موضوع اذا لم يمكن محاكمة الموظف المحال على المعاش تأديبيا (١) • ولقد كان هذا الالتزام مقصورا على العاملين الحكوميين ، ولم يرد له مقـابل بالنسبة للعاملين فى القطاع العام • وقد انتقدنا هذا الوضع فى الطبعة السابقة من هذا المؤلف • ويسرنا أن المشرع استجاب لهذا النقد ، وضمن القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ذات الالزام بالنسبة للعـاملين فى القطاع العام فى الفقـرة الأولى من المـادة ٧٩ •

(ب) اذا حركت الاجراءات التأديبية ضد الموظف أو العـامل ، واستطالت الى ما بعد بلوغه سن التقاعد ، فان عـدم وجود مثل الحكم المشار اليه يؤدى الى وقف اجراءات المحاكمة التأديبية ، وهو ما يفقـد الاجراء التأديبى قيمته •

(ج) وأخيرا فان ثمة احتمالا بألا تكتشف الجرائم التأديبية ، ولا سيما ذات الطبيعة المـالية منها ، الا بعـد مرور وقت طويل • وحينئذ قد يكون بعض المسئولين عنها قد تركوا الخدمة لسبب أو لآخر • وليس من المصلحة تركهم بلا جـزاء ، فى حين أن زملاء لهم قد يحاكمون ويعاقبون عن ذات الأفعـال •

هذا وقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة فى ١٩٦٧/١٢/١٧ (ملف رقم ٢٨/١/٣٨) (٢) ، بأنه اذا التحق العامل بخدمة شركة عامة ثانية ، بعد انقطاع صلته بالشركة الأولى ، فانه يمكن فى هذه الحالة محاكمته تأديبيا عن الأخـطاء التى ارتكبها فى الشركة الأولى ، لأن مساءلة العـامل فى هذه الحالة ــ كما تقـول الجمعية العمومية ــ قد أصبحت حقا من حقوق الدولة ، وتمس مصلحتها مباشرة • ومن ثم فانها تستطيع ممارسة هذا الحق فى مواجهة العامل ، لأن تركه الخدمة بالجهة الأولى ، ليس من شأنه أن يسبغ المشروعية على

---

(١) اللهم الا اذا جعـل افشاء الأسرار جريمة جنائيـة ، وهو ما لا يتحقق فى جميع الأحوال ، فضلا عن صعوبة تحريك الاتهام الجنائى •

(٢) مشار اليها فى مؤلف الأستاذين محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ •

ما ارتكبه من مخالفـات فى تلك الجهـة ، وكل ذلك مشروط ــ بطبيعة الحال ــ بألا تكون المخالفة قد تقادمت بمرور المـدة المحـددة تشريعيا على النحو الذى سوف نراه فيما بعـد (١) .

٣ ــ بين الحدين الزمنيين المشار اليهما ، يسأل الموظف عن أخطائه الوظيفية بغض النظر عن عوارض الوظيفة : بمعنى أن الموظف المعـين بقرار تعيين باطل يسأل عن الأخطاء الوظيفية ما دام قرار تعيينه لم يلغ أو يسحب بالوسيلة المشروعة ، حتى ولو طعن فى قرار تعيينه بدعوى الالغـاء ، لأن هذه الدعوى ليس لهـا موقف كما هو معلوم (٢) .

كما أن قيام الموظف بعمل غير عمل وظيفته الأصلية التى يشغلها لا يبرر اعفاءه من العقاب التأديبى . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ص ١٥) : ان مناط مسئولية الموظف الاخلال بالواجبات العامة ، وتتحقق بوقوع هذه المخالفة ، ولا أثر لكون الموظف الذى وقع منه الاخـلال مستوف شروط شغل الوظيفة أم لا « ... ما دام قائما بعملهـا فعلا كأصيل أو منتدوب ، اذ أن الأمانة مطلوبة منه فى كل عمل يؤديه بقطع النظـر عن ظروف اسناد العمل اليه ، ولا يبيح الاخـلال بهذا الواجب أو يمحـو عن الاخـلال المسئولية المترتبة عليه ، عدم أصالته فى العمل الذى نيطت به اختصاصاته » .

---

(١) واعمالا لذات المبدأ المشار اليه فى المتن قضت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س١٣ ، ص١٧٥) بأنه لا يمكن محاكمة عامل باحدى شركات القطاع العام ، عن مخالفة ارتكبها حين كان يعمل باحدى شركات القطاع الخاص قبـل تأميمها لأن المادة ٦٦ من قانون العمل رقم ٩١ لسـنة ١٩٥٩ تحظر اتهام العامل فى مخالفة مضى على اكتشافها أكثر من ١٥ يوما . وأعلنت المحكمة الادارية العليا أنه « بعد انقضاء هذه المدة ، لا تملك النيابة الادارية بعد تأميم الشركة احيـاء مثل هذا الاتهام بعد ان انقضى أصل الحق فيه ... » .

(٢) بلانتى ، المرجع السـابق ، ص ٢٦٦ ، وراجع حكم مجلس الدولة الصادر فى ٩ فبراير سـنة ١٩٤٩ فى قضـية" Dem. Manach " المجموعة ، ص ٦٤ .

كما أن تطوع الموظف للقيام بعمل موظف آخر لا يعفيه من المسئولية عن أخطائه • وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ١) حيث تقول : « ان المدعى ، وان لم يكلف بصفة رسمية الحلول محل زميله بالاشراف على المنحل مدة غيابه ، الا أنه قام بهذا العمل فعلا باختياره مجاملة منه لهذا الزميل ، ولم تعترض ادارة المدرسة على ذلك ••• وقيام المدعى بالاشراف على المنحل محل زميله المذكور فى العطلة الصيفية طواعية واختيارا ، يلقى على المدعى تبعات هذا العمل ومسئولياته كاملة ، ولا يحله من التزامه بالعناية به ••• ذلك أن المسئولية الادارية انما ترتبط بالاخلال بالواجب وتتولد عنه فتتحقق بوقوع الاهمال بوصفه السبب المنشىء ، ولا يتوقف كيانها وجودا أو عدما متى توفرت أركانها المادية والقانونية ، على أن الموظف الذى وقع منه الاخلال بالواجب يقوم بالعمل طواعية واختيارا بدلا من زميل له ، اذ يجب على الموظف أن يولى العمل الذى يقوم به ، العناية الكافية لتحقيق الغرض منه بصرف النظر عن ظروف اسناده اليه » •

٤ ـ ويمكن أن نثير فى هذا الخصوص موضوع تعطيل المركز الوظيفى مؤقتا ، بسبب الوقف ، أو الاحالة الى الاستيداع • أما بالنسبة الى الاحالة الى الاستيداع (١) ، فان علاقة ما يميزها عن الفصل تنقطع خلالها ، ولو كان ذلك لفترة موقوتة • وكل ما يميزها عن الفصل

---

(١) تقرر نظام الاستيداع فى مصر بمقتضى القانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٩ بتعديل قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . واحتفظ به القانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . وحينما صدر القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، الغى نظام الاستيداع ، ولكن المشرع اعاده مرة اخرى سنة ١٩٨٣ ، بمقتضى المادتين ٣٥ مكرر، ٣٥ مكرر(أ) وعدل بعض أحكامه ، واطلق عليه تسمية جديدة هى « نظام منح الأجازة » ولكن جوهر الأحكام واحد .

راجع فى التفاصيل مؤلفنا « الوجيز فى القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٨٤ ، ص ٥٢٠ وما بعدها .

الكامل ، أن الموظف يمكن أن يعود الى عمله فى خلال فترة محـــددة(١) ، وأن تحسب له أقدمية بطريقة معينة (٢) ، ولكنه خلال فترة الاستيداع لا يؤدى عملا للدولة ، ولا يخضع للقواعد المنظمة للوظيفة العـــامة ، بدليل أنه يستطيع أن يمارس أى عمل يشـــاء أثناء فترة الاستيداع • ومن ثم فأنه لا يمكن محاسبتهتأديبيا عن الأعمال التى لايجوز له مقارفتها وهو موظف • اللهم الا بالنسبة للالتزامات التى يفرضها المشرع على كل موظف يترك الخدمة ، والتى أشرنا اليها فيما سلف ، ومع التذكير بما سبق التنويه به من أن الأخطاء التى تتنافى مع حسن السمعة ، قـــد تكون سببا فى عدم امكان عودته الى الوظيفة العامة ، كشرط صلاحية ، لا كخطأ تأديبى •

أما بالنسبة الى الأسباب الأخرى التى تعرض للموظف أثنـــاء الوظيفة ففيها تفصيل :

فالاجازات بمختلف صـــورها لا أثر لها اطلاقا على حيـــاة العامل الوظيفية ، بدليل أن الموظف يستطيع أن يقطع أجازته فى أى وقت ويعود الى عملـــه • كما أن أعماله الوظيفية التى يقوم بها أثنـــاء الأجازة تعتبر صحيحة ومنتجة لآثارها • وبالتالى فان المسئولية التأديبية للعامل أثناء الأجازة مسئولية كاملة •

أما حالة الوقف عن العمل بمختلف صوره ، فانهـــا تختلف عن الأجازات ، فى أن الموظف الموقوف لا يملك ممارسة أعباء منصبه خلال فترة الايقاف • ولكنه يحتفظ بوضعه الوظيفى بحقوقه ووجباته الافيما يتعلق بالمرتب الذى قد يوقف كله و بعضـــه • ولهذا فان الموظف خـــلال فترة

---

(١) وقد أوجب القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ عودة الموظف الى عمله فى نهاية العامين اذا لم يكن قد عاد اليه قبل ذلك ، وما لم يكن يرغب فى ترك العمل . فى التفاصيل راجع مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى اى طبعة من طبعاته العديدة .

(٢) فضلا من حصوله على مرتبه كاملا خلال فترة معينة ثم نصف المرتب بعد ذلك . فى التفاصيل راجع مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى احدى طبعاته التالية لسنة ١٩٦٣ ، مع ملاحظة تغيير تسمية النظام ســـنة ١٩٨٣ كما أوضحنا فى الهامش قبل السابق .

الايقاف يلتزم بمراعاة واجباته الوظيفية غير المتعلقة بممارسة عمله • ومن ثم فانه اذا ارتكب خطأ مسلكيا فى حياته الخاصة ، أو حتى مارس عمله خلاف احكام الوقف ، فانه يمكن أن يعاقب تأديبيا عن ذلك (١) ، اللهم الا اذا انتهى الوقف بالفصل ، وأرجع تاريخ الفصل الى تاريخ الوقف كما يقضى القانون فى بعض الصور ، فحينئذ ينجلى الأثر الكاشف لهذه الرجعية عن أن الموظف لم يكن موظفا وقت ارتكاب الخطأ •

٥ ـ وآخر مايمكن اثارته فى هذا الصدد فكرة الموظف الفعلى أو الواقعى (Fonctionnaire de fait) • وهذه الفكرة تغطى ـ كما هو معروف ـ قطاعين من الموظفين الفعليين أو الواقعيين : الموظفون الفعليون فى الأوقات الاستثنائية ، أى أوقات الحروب والثورات : وهنا نجد أن الثوار يستولون على السلطة مؤقتا ويعينون بعض الموظفين من قبلهم ، وأن المواطنين الذين يفاجأون باختفاء ممثلى الحكومة الشرعية فيقومون بأعباء بعض الوظائف العامة ، انما يواجهون مواقف استثنائية ، وأن فكرة « الموظف الفعلى أو الواقعى » فى هذه الحالة انما قيل بها حماية لمصالح المواطنين ، وأن من تصدى للوظيفة العامة ليس بموظف ، بل هو مواطن عادى • ولهذا فان العملية كلها تدخل فى نطاق قانون العقوبات لتطبيق أحكامه على من يقحم نفسه على الوظائف العامة دون قرار من السلطة الشرعية المختصة(٢) • على أنه يجب التمييز فى هذه الحالة بين من تعينهم السلطات الثورية ، وبين من تعينهم الحكومات الفعلية (Les gouvernements de fait) فهؤلاء يعتبرون موظفين يخضعون لأحكام الوظيفة العامة بما فيها التأديب •

---

(١) راجع فى هذا المعنى أيضا مطول بلانتى فى الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ ، وحكم مجلس الدولة الفرنسى المشار اليه فيه ، الصادر فى ١٩٥٤/٥/٧ فى قضية مدموزيل La Maison المجموعة س ٢٥٩ ، والذى يقرر أن الوقف لا يشمل سلطة التاديب قبل الموظف الموقوف .

(٢) راجع الباب العاشر من قانون العقوبات ، والذى يعدد العقوبات الجنائية بالنسبة الى اختلاس الألقاب والوظائف والاتصال بها بدون حق المواد من ١٥٥ الى ١٥٩ .

والقطاع الثانى من الموظفين الفعليين (أو الواقعيين) هم من يعملون فى الظروف العادية : فقد اعترف القضاء بفكرة الموظف الفعلى أو الواقعى بالنسبة لمن ينتخب خطأ ويمارس اختصاصات المنصب ، ثم يعلن بطلان انتخابه ، وبالنسبة للموظف الذى يستمر فى ممارسة واجبات وظيفته بعد بلوغه سن التقاعد ، وبالنسبة لمن يفوض تفويضا باطلا . . الخ (١) فى هذه الحالات نرى أن الموظف الفعلى يخضع خضوعا كاملا لأحكام التأديب على النحو الذى أشرنا اليه فى موضعه من هذا المطلب .

المبحث الثانى

الخطأ أو الذنب الادارى

لكى تتخذ الاجراءات التأديبية ضد موظف أو عامل لابد أن ينسب اليه خطأ أو ذنب ادارى يستوجب العقاب . ولما كانت القاعدة المسلم بها فى مجال قانون العوقبات أنه لاجريمة الا بنص ، فقد يخطر على البال الأخذ بذات المبدأ فى مجال التأديب . ومن ثم فاننا نبدأ بمناقشة هذه القاعدة ، ومايترتب على الأخذ بها أو عدم الأخذ بها من نتائج ، ثم نعقب على ذلك بدراسة دورنية الموظف ، أو « ارادته الآثمة » فى مجال التأديب .

المطلب الأول

الخطأ الادارى ومبدأ الشرعية

١ — لقد كان من النتائج المباشرة التى ترتبت على الثورة الفرنسية الكبرى ، والتى دعمت الحرية الفردية فى كل مكان بعد هذا التاريخ ، اقرار المبدأ الخالد : « لا جريمة ولا عقوبة الا بقانون

---

(١) تراجع فكرة الموظف الفعلى او الواقعى فى مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى اية طبعة من طبعاته المتعددة .

أو بنــاء على قانون » (Nullum Crimen, nutld poana sine lege)
ولقد رددته المــادة الثامنة من اعلان الحقوق الصادر سنة ١٧٨٩ (١) •
ولقــد فسر الفقه الفرنسى هــذه المادة باستمرار على أنهــا تعنى أمرين : الأول : أن السلطة التشريعية هى المختصة وحدها بانشــاء الجرائم ، وباقرار العقوبات المناسبة لهــا ، على أساس أن السلطة التشريعية ، تتمثل أساسا فى البرلــان المشكل بارادة الناخبين ، والمعبر الحقيقى عن رغباتهم • ومن ثم انتهى الفقه الى نتيجة ترددها المؤلفات الدستورية باستمرار والحــاح ، وهى أن هــذا الاختصــاص من الاختصاصات المحجوزة (domaine reservé) التى يتعين أن يباشرها البرلمان بنفسه ، وليس له أن يفوض فى ممارستها أية سلطة أخرى •

الثانى : أن جهة القضاء هى المختصة وحدها بتطبيق العقوبات التى تقررها السلطات التشريعية • وعن طريق هذين القيدين أمن الفقه التقليدى المواطنين ضد كل احتمال للتعسف من قبل السلطات الحاكمة (٢)

٢ — وبالرغم من أوجه الشبه بين الجرائم الجنائية ، والجرائم التأديبية ، فان الفقه والقضاء مستقران على أن القاعدة السابقة لا تطبق

---

(١) تنص المــادة المشار اليها على ما يلى :
"La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au delit, et légalement appliquée ".

(٢) على أنه يلاحظ من ناحية أخرى انه من حيث التطبيق العملى لم تطبق القاعدتان السابقتان على اطلاقهما : فلقد استقر تقليد عرفى — نصت عليه بعض الدساتير صراحة — يخول الادارة سلطة اصدار لوائح بوليس — سميت لوائح الضبط فى مصر — وتضمينها عقوبات جنائية عن المخالفات التى تنص عليها تلك اللوائح •

كما أن البرلمــانات فيما بعد ، قد لجأت الى تفويض السلطة التنفيذية فى اصدار مختلف التشريعات . ومع ذلك ، فمازال الفقه ينظر الى هذه الأمور كاستثناءات من قاعدة عامة لا خلاف عليها •

على الجريمة التأديبية • فليس من اللازم أن تصدر من جهة الادارة المختصة ، أو من السلطة التشريعية ، قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقا ، حتى يعاقب الموظف ، وانما يعاقب الموظف — أو العامل — اذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته ، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص • هذه القاعدة المسلمة ، يرددها القضاء الادارى باستمرار • ومن ذلك :

— حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١١نوفمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ص ٢٧) حيث تؤكد فى عبارات قاطعة أن قانون موظفى الدولة لم يسلك مسلك قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى فى حصر الأفعال المؤثمة ،وتحديد أركانها ، ونوع ومقدار العقوبة المقررة لكل منها « ••• فالأفعال المكونة للذنب الادارى ليست محددة حصرا ونوعا ، وانما مردها بوجه عام الى الاخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها ، وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء ، وانما يترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعل، وما يستأهله من جزاء فى حدود النصاب القانونى المقرر [1] » •

— وبذات المعنى تقول فى حكم احدث صادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٠٥) « كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبيا ، يستوى فى ذلك أن ترد هذه الواجبات أو النواهى فى نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفى ذاته » •

— وتحرص الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى فتاويها على

---

(١) وهذه الصيغة دارجة فى قضاء المحكمة الادارية العليا : من ذلك، حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (غداة انشائها) فى القضية رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائيــة ، وفى ٢٥ يناير ســنة ١٩٥٨ ، س٣ ، ص ٦٣٥ ، وفى ١١ فبراير سنة ١٩٦١ ، س٦ ، ص ٦٨ ، وفى ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س٨، ص ٢١٩ ... الخ .

ترديد ذات القاعدة • ومن ذلك قولها فى فتواها الصادرة فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) « الجرائم التأديبية ليست محددة فى القوانين على سبيل الحصر ، وانما كل فعل يرتكبه الموظف ويكون من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح ، يعتبر جريمة تأديبية ، يحق للجهة الادارية محاسبته عليها ، وتوقيع الجزاء المناسب عليه » •

٣ — ويترتب على هذه القاعدة نتائج بالغة الأهمية أشارت اليها الأحكام التى أوردناها فى ثنايا صياغاتها ، يمكن اجمالها فيما يلى :

أولا : أن عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين ، لا يعنى بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف على نسق قانون العقوبات • ويترتب على ذلك عدم تطبيق قاعدة مفهوم المخالفة ، أو التفسير الضيق المقرر فى قانون العقوبات ، اذا حرم المشرع بض الأفعال على الموظفين• فالمشرع حين يفعلذلك — فى نطاق الوظيفة العامة — أنمـا يريد أن يسترعى انتباه الموظفين أو العاملين الى خطورة الأعمال المؤثمة ، وأنه يبدى توجيهه القاطع فى اجتنابهـا ، على أن يترك ما لم يذكره — أو المسكوت عنه وفقا لمصطلحات أصول الفقه — للقاعدة العامة • ومن أشهر الأمثلة على ذلك ما ورد النص عليه فى قوانين العاملين المتعاقبة فى مصر من « تحريم لعب القمار فى الأندية أو المحال العامة • » ولو أخذ بمنطق قانون العقوبات لكان مبـاحا للعاملين لعب القمار فى الأماكن الخاصـــة فى حين أن لعب القمـار فى أى مكان يعتبـــر خطأ تأديبيا لا شك فيه •

ثانيا : ما دام المشرع لم يحصر الأعمال الممنوعة على الموظفين والتى تكون جريمة تأديبية ، فان تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية ، سواء أكانت جهـات رئاسية أم جهات قضائية • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليـا فى حكمهـا الصادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٤٩٠) « ان قضاء هذه المحكمة

قد جـرى على أن تكييف الواقعة بمـا يجعلهـا من الذنوب المستحقة للعقاب انمـا مرجعه الى تقـدير جهـة الادارة ، ومبلغ انضباط هذا التكييف على الواقعة المنسوبة الى الموظف من حيث الخـروج على الواجب الوظيفى أو الاخـلال بحسن السير والسلوك .. » (١) .

على أن السلطة التأديبية فى ممارستها لهذا الاختصاص التقديرى، تخضع لرقابة القضاء الادارى ، على التفصيل الذى نورده فى الباب الأخـير من هـذا المؤلف .

ثالثـا : ان السلطات التأديبية فى تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة ، بما تتضمنه من حقوق وواجبات . فتقدير ما اذا كان الموظف قد أخـطأ خطأ يستوجب الجـزاء ، انما يرجـع فيه الى هـذه الحقوق والواجبات دون غيرها . وبالتالى فليس لسلطة التأديب أن تتقيد بضوابط قانون العقوبات . وتحرص المحكمة الادارية العليا على الاشارة الى هذه الخصيصة . فهى فى حكمها الصـادر فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ، ص ٢٧) ، بعـد أن أشارت الى المبـدأ العام فى الفقرة التى أوردناها فيما سلف ، استطردت تقول : « ان المحكمة التأديبية بوصفهـا سلطة تأديبية ينبغى عليهـا أن تلتزم هذا النـظام القانونى وتسند قضاءها اليه فى تكييفهـا للفعل المكون للذنب الادارى ، وفى تقـديرها للجزاء الذى يناسبه .. فان هى سارت على السنن المتبع فى قانون العقـوبات ، فلم ترد الفعل المكون للذنب الادارى الى الاخـلال بواجبـات الوظيفة أو الخـروج على مقتضياتها ، وانما استعارت له وصفا جنائيا واردا فى قانون العقوبات ، وعنيت بتحـديد أركان الفعل على نحو ما حـدده القانون المذكـور للوصف الذى استعارته .. انهـا ان فعلت ذلك كان الجـزاء المقضى به معيبا لأنه بنى على خطـأ فى الاسـناد القانونى » (٢) . وسوف

---

(١) وبذات الألفاظ حكمها الصادر فى ٥ يناير سنة ١٩٦٣ (س٨ ، ص٣٩٨) وفيه تضيف بعد أن أوردت العبارة المشار اليهـا فى المتن « ان استخلاص الجهة الادارية للذنب الادارى انما يرجع فيه لتقديرها المطلق متى كان ذلك مرده الى وقائع ثابتة فى الأوراق تؤدى اليه » .

(٢) وبذات المعنى والألفاظ حكمها الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ، ص ٢١٩) .

نعود الى هذا المعنى عند دراسة العلاقة بين الجرائم الجنائية والجرائم التأديبية •

على أنه اذا أثم المشرع فعلا أو أفعالا بذاتها ، فانه يتعين على السلطة التأديبية اتباع مسلك شبيه بمسلك القضاء الجنائى ، من حيث تحديد الأفعال الخاطئة ؛ والنصوص المؤثمة • فقد عاقبت المحكمة التأديبية مأمور مالية أسيوط بناء على أنه أخر عملية « الجاشنى » على أرض طرح البحر ، واستندت فى ذلك الى مادة معينة فى التعليمات النافذة توجب اجراء هذه العملية فى مواعيد محددة • ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت الحكم ؛ لأن المادة التى استندت اليها المحكمة التأديبية لا تنطبق على حالة الموظف ، ومن ثم « فان الحكم المطعون فيه ، وقد أدان الطاعن على أساس مخالفته حكم المادة ٥٩ ، يكون حكما مخالفا للقانون ، ويتعين الغاؤه ، وبراءة الطاعن مما أسند اليه ، حكمها فى ٦ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ؛ ص ٨٣٧) •

رابعا : مرونة فكرة الجريمة التأديبية وتطورها : ان مبدأ « لا جريمة ولا عقوبة الا بنص » يضفى على جرائم قانون العقوبات ثباتا واستقرارا ، بمعنى أن الفعل الذى أثمه المشرع يظل كذلك ما بقى النص قائما ؛ دون نظر لتغير الظروف الاجتماعية • فمهما تغيرت نظرة المجتمع للفعل المحرم . فانه يظل محرما ومعاقبا عليه ما بقى النص نافذا • أما بالنسبة للمخالفات التأديبية — غير المقننة — فان النظرة بالنسبة اليها تختلف من وقت الى آخر ، وبتغير الظروف الاجتماعية و « الأيديولوجية » التى تعتنقها الجماعة • فكل ما يتصل بحياة الموظف الخاصة والعامة تراعيه السلطة التأديبية عند تقدير الذنب الادارى ؛ وعلى التفصيل الذى سوف نراه فيما بعد : فسلوك الموظف فى ملبسه ، وفى معاملة أسرته ، وفى صلاته مع رؤسائه ، وفى ممارسة حقوقه العامة •• الخ كل تلك عناصر أساسية عند تقدير بعض الأخطاء المسلكية ، وهى عناصر متغيرة • ومن ثم فان ما قد يعتبر ذنبا اداريا فى وقت معين ، قد يعتبر عملا مباحا ، بل ومندوبا اليه ؛ فى وقت آخر • ولنضرب مثلا : فلقد جاء وقت من الأوقات

كانت فيه مقابلة الرؤساء بغير غطاء الرأس (الطربوش) تعتبر خطأ تأديبيا يستوجب العقاب [1] . أما الآن ، وبانتشار الأفكار الاشتراكية ، فاننا نرى رئيس الدولة ، والوزراء وكبار القادة الاداريين ، يمارسون العمل ، ويقابلون كبار الضيوف ، بأقل قدر ممكن من الملابس . ويمكن أن يقال ذات الشيء عن استعمال بعض أنواع المواصلات الشعبية ، وارتياد بعض الأماكن الشعبية .. الخ .

خامسا : على أن أهم نتيجة ترتبت على عدم حصر الجرائم التأديبية ، هى المتعلقة بالفصل بين الخطأ التأديبى وبين العقوبة التأديبية . فالمسلم به فى قانون العقوبات أن المشرع يحدد عناصر الجريمة الجنائية ، ويقدر مدى خطورتها على المجتمع ، ثم يضع لها العقوبة المناسبة ، من حد واحد أو حدين . ومن ثم فان العقوبة مرتبطة تمام الارتباط بالجريمة . فمتى حددت المحكمة الجنائية وصف الجريمة المنسوبة الى المتهم ، تعين عليها توقيع العقوبة التى حددها المشرع لها . أما فى النطاق التأديبى فان السلطة التأديبية تقوم بعمليتين مستقلتين : الأولى البت فيما اذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف محل التأديب يعتبر « جريمة تأديبية » . فاذا ما انتهت من هذه المهمة ، انتقلت الى مهمة أخرى وهى تحديد العقوبة الملائمة للخطأ الثابت قبل الموظف ، من بين قائمة العقوبات التى حددها المشرع . ومن هنا جاء مبدأ الاختصاص التقديرى لسلطة التأديب فيما يتصل بتوقيع العقوبات التأديبية .

ثم ان المشرع قد يسلك فى المجال التأديبى ذات الخطة المقررة فى قانون العقوبات بالنسبة الى جرائم تأديبية بذاتها .

٤ — على أنه مهما كانت حرية السلطة التأديبية فى تحديد عناصر الجريمة التأديبية ، فانها ملزمة بأن تستند فى تقديرها الى وقائع

---

(١) وكان مما يبعث على السخرية أن بعض الادارات كانت تحتفظ بطربوش « احتياطى » لمقابلة كبار الرؤساء فكان هذا الطربوش أوسع من اللازم فى بض الحالات ! وفى حالات أخرى كان لا يكاد يدخل فى بعض الرؤوس!!

محـددة ذات طابع سلبى أو ايجابى ارتكبهـا الموظف وثبتت قبله . أما الاتهـامات العامة ، والنعوت المرسلة ، فانهـا لا يمكـن أن تعتبر مكونة للركن المادى للجريمة التأديبية . وهكذا رفض مجلس الدولة الفرنسى الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المسـتندة الى « سوء تصرفات الموظف فى مجموعها » (L'ensemble de la conduite de l'agent) دون تحديد لوقائع معينة (حكمه فى ٨ مارس سنة ١٩٤٦ فى قضـية (Bensalah Mohamed Dridi) المجمـوعة ، ص ٤١٦) أو الى السلوك العام للموظف سواء أكان هذا السلوك مهنيا أو أخلاقيا (١) . (حكمه فى ٩ نوفمبر سنة ١٩٤٥ فى قضية (Berard) المجموعة ص ٢٢٦ وفى ٢٣ مايو سنة ١٩٤٧ فى قضية (Dzirt) المجموعة ص ٢١٩) .

ولأجل هذا رفضت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ص ٣٩) الاقرار بشرعية العقاب الموقع على « جناينى » يعمل بحديقة الأزبكية ، كلف بالحراسة الى جـانب عمله الأصلى مع بعض الحراس ، ثم كسرت بعض التماثيل المقـامة فى الحديقة نتيجة اهمال لم يمكن اثباته قبل واحـد بعينه من المكلفين بالحراسة . ولمـا كان « القدر المتيقن » (بحسب اصطلاحات محكمة النقض الجنائية) أن تحطيم التماثيل ما كان ليتم لو قام كل من المكلفين بالحراسة بواجبه ، فان الادارة المختصـة قررت خصم قيمة التماثيل المحطمة — وهو مبلغ ٤٥٠ جنيه مصرى — من الحـراس الثلاثة ، ومجازاة كل منهم بخصم ثلاثة أيام من راتبه . فلمـا طعن « الجناينى » فى قرارى الخصم وتحمل ثلث ثمن التماثيل ، قضت كل من المحـكمة

---

(١) "Le comportement général professionnel ou moral"
ومن ذلك عقوبة تأديبية بررتها السلطة التأديبية « بسوء سلوك الموظف » وانعدام الصفات المهنية فيه ! » .

"En raison de sa mauvaisé conduite et de l'absences de toute qualité professionnelle".

حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٨ مارس سنة ١٩٤٦ وقـد اشير اليه فى المتن .

الادارية والمحكمة الادارية العليا بالغاء القرارين المطعون فيهما •
فبعد أن عرفت المحكمة الادارية العليا الجريمة التأديبية كركن للقرار الصادر بالتأديب على النحو الذى أوردنا أمثلة له فيما سلف ، قالت « ان المسئولية التأديبية شأنها شأن المسئولية الجنائية ، مسئولية شخصية ، فيتعين لادانة الموظف أو العامل ومجازاته اداريا فى حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره ، أن يثبت أنه قد وقع منه فعل ايجابى أو سلبى محدد يعد مساهمة منه فى وقوع المخالفة الادارية • فاذا انعدم المأخذ على السلوك الادارى للعامل ، ولم يقع منه أى اخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ، فلا يكون ثمة ذنب ادارى ، وبالتالى لا محل لتوقيع جزاء تأديبى والا كان قرار الجزاء فى هذه الحالة فاقدا لركن من أركانه ، وهو ركن السبب » •

والجريمة التأديبية بهذا المعنى ، يجب تمييزها عن العجز الفنى أو عدم المهارة الفنية التى قد تثبت قبل الموظف أو العامل (L'insuffisance professionnelle) فالتأديب يفترض الخروج عن واجبات الوظيفة • أما اذا ثبت أن الموظف أو العامل ليس على المستوى المطلوب من الناحية الفنية ، فان سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب ، بل عن طريق تدريبه • فاذا لم ينجح معه التدريب ، فيمكن النظر فى فصله أو نقله الى عمل آخر أو حرمانه من بعض مزايا الوظيفة ••• الخ مما تفصله مؤلفات القانون الادارى •

وهكذا لاحظ الفقهاء بحق أن الموظف متوسط الأداء ، لا يمكن أن يناله سلاح التأديب • ولهذا فان القوانين الحديثة تضع بجوار التأديب نظما للحوافز ، حتى تضيف الى « سيف المعز » « ذهب المعز » فتغرى الموظف بأن يبذل قصارى جهده للحصول على الجائزة الموعودة •

المطلب الثــــانى

دور الارادة فى الخـــطأ التــأديبى

١ — هل تعتبر الارادة ركنا فى الجريمة التأديبية على النحــو المقرر فى قانون العقــوبات ؟ ! لقــد قال بذلك بعض الفقهــاء الذين عالجوا موضوع التأديب :

فالدكتور عبد الفتاح حسن (١) يقول بهــذا الصدد : « يلــزم حتى يجازى العامل أن يقترن الركن المادى للمخالفة (élément materiel) بركن آخر أدبى (élément moral) وهو يعنى أن يصــدر الفعل الخاطىء عن ارادة آثمة (une culpabilité personnel) وهى وحدها التى تجعــل العامل مذنبا يستحق المســاءلة • وفى هــذه الناحية تختلف المسئولية التأديبية عن المسئولية المدنية ، سواء فى نطاق القــانون الخاص أو العام ، اذ بينما قد تقوم هذه الأخــيرة دون خطأ ، فلا يقبل ذلك بالنسبة الى الأولى • والقــول بغير ذلك يبعــد بين الجــزاء وغاياته الأساسية ، بل قد يؤدى به الى نتائج عكسية ، سواء لدى العــامل المخالف أم لدى غيره من العاملين » •

واستند فى تأييد هذا الرأى الى حكم صادر من احدى المحاكم التأديبية فى ١٩٥٩/٣/٢٣ قضى ببراءة عامل أثبت بيانات تخالف الواقع باستمارات طلب الاستخدام وباقرار الذمة المــالية ، فأثبت أنه من مواليد ١٨٩٩/٢/١ مع أن حقيقة تاريخ ميــلاده ١٨٩٦/٢/١ مما ترتب عليه بقــاؤه فى الخدمة الى ما بعــد سن الستين ، استنادا الى أن « ظاهر الأمر وواقع الحال ينفى سوء القصد لدى المتهم الأمر الذى يستتبع أن تكون علاقته الوظيفية قد افتتحت ثم استقرت على أساس

---

(١) مؤلفه فى التأديب ، سبقت الاشارة اليه ، ص١٢٦ •

أمر معين بالنسبة الى تاريخ ميـلاده ارتضته الحكومة وعاملته بموجبه سنين طوالا » •

وبذات المعنى يقول الدكتور محمد جودت الملط (١) ، أن للجريمة التأديبية ركنين : ركن مادى ، وركن معنوى أو أدبى ، « ويعنى صدور الفعل المادى الايجابى أو السلبى عن ارادة آثمة • فاذا تعمد الموظف ارتكاب الفعل ، كان الركن المعنوى هو القصد • واذا انصرفت ارادته الى النشاط دون النتيجة ، كان الركن المعنوى هو الخطأ غير العمدى • فارادة النشاطعنصر لازم فى الركن المعنوى للجريمة ، سواء كانت عمدية أو غير عمدية • فالجريمة التأديبية اذا تقوم على فكرة الاثم أو الخطيئة، فلا يكفى فى الجريمة التأديبية وقوع الفعل أو الامتناع ، بل يجب أن يكون الفعل أو الامتناع ثمرة ارادة آثمة (٢) • »

٢ ــ ونحن نرى أن هذا القول الذى أوردناه فى الفقرتين السابقتين وأمثالهما ينطوى على تعميم خاطىء ومضلل ، وهو يكشف عن الاتجاه فى محاولة بناء الجريمة التأديبية ، على ذات الأسس المقررة فى مجال قانون العقوبات ، وهو الأمر الذى لا يصــدق فى كثير من الأحيان ، والذى شجبته المحكمة الادارية العليا صراحة فى بعض أحكامها التى أوردنا لها أمثلة فيما سبق • انه يمكن التسليم بدور هام لارادة الموظف فى مجال بعض الجرائم التأديبية المقننة • وسوف نرى أن ذلك ينحصر فى مجال الأخطاء التأديبية التى يعاقب عنها المشرع جنائيا ــ مع بعض الخلاف فى التفاصيل ــ وفى مجال الأخطاء التى حددها المشرع وحرمها بنصوص خاصة ، كما سنرى فى الفصل التالى من هذا الباب • أمــا بالنسبة لباقى الجرائم التأديبية ، والتى لم يقننها المشرع على سبيل الحصر ، وهى الأصل ، فان « الارادة الآثمة » للعامل الذى يراد تأديبه، لا تعنى أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعى ،

(١) رسالته فى التأديب : ص٨٠ وما بعدها •
(٢) وراجع مناقشة مسهبة لهذا الموضوع فى مؤلف فرانسيس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ وما بعدها •

سواء أكان يرتكب فعلا خاطئا أم لا ، وحسنت نيته أم ساءت • فالموظف الذى يؤدى أعمالا غير أعمال وظيفته ، والذى يخالط أقواما لا تجوز مخالطتهم بحسن نية ، والذى يقصر فى أداء بعض واجبات منصبه لأنه لا يدرك آنه مكلف بها ••• الخ كل أولئك يكفى أن يسند الفعل الخاطىء اليهم ، حتى تتحقق المسئولية قبلهم •

وواضح ان القاعدة العامة السابقة ، لا تنفى وجود حالات للخطأ التأديبى ، لا يمكن أن يتم فيها العقاب الا اذا تحققت « الارادة الآثمة » التى سبقت الاشارة اليها • فالموظف الذى يدون بيانات خاطئة فى بعض المعلومات المتعلقة به وهو لا يدرى أنها خاطئة ، لا يعاقب ، لا استنادا الى فكرة الارادة الآثمة كركن مستقل ، بل لأن الخطأ التأديبى فى هذه الحالة لا يقوم الا اذا كان الموظف يعلم سلفا أنه يقدم بيانـات غير صحيحة • وعندنا أن هذا هو السبب الحقيقى فى حكم البراءة الـذى أورده الدكتور عبد الفتاح حسن فى المثال السابق • ولقد سبق أن أوردنا فتوى للجمعية العمومية للقسم الاستشارى اعتبرت خطأ جسيما ، يستوجب المسئولية الشخصية للموظف ، ادلاءه ببيانات تتعلق بعمله ، دون أن يبذل الجهد المطلوب فى تحرى صحتها ، بغض النظر عن دور النية فى هذا المجال •

ولهذا تحدث بعض الفقهـاء عن انجرائم التأديبية القصـدية Les infractions intentionnelles والتى يكون القصد فيها جزءا لايتجزأ من الخطأ،وبين الجرائم التأديبية غيرالقصدية non intentionnelles ou purement matérielles والتى تتحقق فيها المسئولية بمجرد ثبوت الفعل الخاطىء قبل الموظف [1] •

٣ — « فالارادة الآثمة » اذا شىء غير « نسبة العمل الخاطىء الى الموظف » • والمطلوب فى الجريمة التأديبية ، لكى تتحقق شرعية

(١) مؤلف الأستاذ « فرانسيس دلبريه » المرجع السابق ص ٧٨ .

العقاب ، أن يثبت أن الموظف قد ارتكب الفعل الخاطىء بلا عذر ، دون نظر الى دوافعه الذاتية ، وحسنت نيته أم ساءت ، ما دام سوء النية لا يختلط بالفعل الآثم : كمن يعتدى على رؤسائه ، أو يختلس أموالا عامة ، أو يزور فى معلومات ... الخ . أما اذا انعدمت ارادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطىء ، فمن الطبيعى الا يحاسب عليه . وعلى هذا الاساس أجمع القضاء على انتفاء المسئولية فى الحالات الآتية :

أولا — القوة القاهرة : La force majeure فالموظف أو العامل الذى يرتكب الخطأ تحت سلطان القوة القاهرة ، وبمعناها الفنى المعروف، لا يمكن محاسبته عن هذا الخطأ . ومثال ذلك ظرف الحرب ، الذى يحول بين موظف وبين العودة الى مقر عمله فى الوقت المناسب (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٩٤٧/٥/١٦ فى قضية Préfet de police المجموعة ص ٢٠٤) .

ثانيا — ظرف المرض الذى يحول بين الموظف وبين تنفيذ الأوامر الصادرة اليه (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٩٤٧/٣/٧ فى قضية مدموزيل (Chaminade) (المجموعة ، ص ٩٩) . ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا « ظرف المرض » كقوة قاهرة تبرىء الموظف من العقوبات التأديبية عن الأخطاء التى يرتكبها أثناء مرضه ، وذلك فى حالة تسلم موظف مبالغ بحكم وظيفته ، ثم اصابته بمرض عقلى أدى به الى تبديد تلك المبالغ . (حكمها فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ ، س ١٠ ، ص ٤٦ [١]) . ولكنها قررت فى الوقت ذاته أن الاستناد الى وجود

---

(١) ولكن المحكمة الادارية العليا فى ذات الحكم ، رفضت اعفاء الموظف من المسئولية المدنية استنادا الى ذات السبب بقولها : « من حيث ان التزام المدعى ، برد المبالغ المعهود اليه بها اذا كان ناشئا عن القانون مستندا الى واقعة قانونية هى تسلمه تلك المبالغ ، فان التزامه يكون قد نشأ صحيحا اعتبارا بأنه لم تقم أية شبهة حول سلامة عقله عند حصول هذا التسليم .و يترتب على ما سلف أن اصابته بمرض عقلى بعد نشوء التزامه قد تكون مفضية الى تعذر رد ما سلم اليه ، ولكنها لا تعتبر من قبيل الاستحالة المانعة من تنفيذ التزامه ، ذلك أن محل هذا الالتزام =

مرض يمنع من أداء العمل ، يجب أن يثبت بالطريق القـانونى المقرر (حكمها فى ٥ يونية سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ١٥٥٣) .

ثالثا — أمر الرئيس اذا توافرت فيه الشروط التى يتطلبها القانون : وقد ورد النص عليه فى الفقرة الثانية من المـادة ٧٨ من قانون العاملين رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ (والتى تقابل الفقرة الثانية من المـادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ و٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) حيث تقول : « ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا الى أمر صادر اليه من رئيسه الا اذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادرا اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة . وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده (١) » . ففى هذه الحالة أحل المشرع مسئولية الرئيس محل المرءوس لأن ارادة المرءوس استغرقتها ارادة الرئيس الذى ينسب اليه الأمر .

رابعا — الاكراه المـادى أو المعنوى الذى يتعرض له الموظف المخالف كما لو ارتكب الخطأ تحت تهـديد السـلاح ، أو فى ظروف استثنائية مثل وباء أو فيضانات أو اضطرابات .. الخ .

خامسا — ثم ان مجلس الدولة الفرنسى قد رفض التسليم بشرعية العقاب اذا ارتكب الموظف الخطـأ بسبب قيـامه بواجب أسمى من واجبات الوظيفة ، مثل المشاركة فى قتال الأعداء الذين احتلوا فرنسا

= اشياء مثلية غير معينة الا بمقدارها ونوعها ، ومثلها لا ينعدم بحكم طبائع الأمور . ومن ثم يتعين ردها فى جميع الأحوال . ولا يحول دون ذلك التذرع بأن ما اعتراه من ذهول واضطراب قد أنشأ لديه حالة اعسار ناشئة عن فقد تلك المبالغ ، لأن الاعسار ولو كان بقوة قاهرة ، ليس سببا فى انقضاء التزامه بدفع مبلغ من النقود . أما اعفاؤه من العقاب عن تهمة الاختلاس ، فأمر مستقل عن التزامه برد المبلغ المشار اليه لعدم قيام الاستحالة المانعة من التنفيذ حسبما سلف الايضاح » .

(١) تقابلها الفقرة الثانيـة من المـادة ٨٠ من القـانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للعاملين فى القطاع العام .

"La participation" à la lutte contre l'ennemie" (حكمه الصادر في ١٦/٥/١٩٥٠ في قضية "Faure" المجموعة ص ٢٩١) حيث تطوع الموظف الذى هجر عمله فى قوات المقاومة "La resistance" •

٤ — وليس للموظف أن يدرأ مسئوليته بالظروف المحيطة بعمله : مادام أنه كان فى امكانه توقى الخطـأ : وقـد تكون الظروف المحيطة بارتكاب الخطأ سـببا فى تخفيف العقاب ، ولكنهـا لا تؤدى الى نفى المسئولية • ومن ذلك من قضاء المحكمة الادارية العليا :

(أ) « لا يشفع فى اخلاء الموظف من مسئولية تصرفاته عـدم وجود التعليمات المـالية ولوائح المخازن تحت يده لعدم جدوى هذا العذر » (حكمها فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ : س ٧ ، ص ١٥) •

(ب) « ان كثرة العمل ليست من الأعذار التى تعدم المسئولية الادارية اذ هى ذريعة كل من يخل بواجبات وظيفته ، ولو أخذ بهـا على هذا النحو لأضحى الأمر فوضى لا ضابط له ، ولكنها قـد تكون عذرا مخففا ان ثبت أن الأعباء التى يقوم بها الموظف العام فوق قدرته ، وأحاطت به ظروف لم يستطع أن يسيطر عليها تماما • » (حكمها فى ١٣ فبراير سـنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ٦٤٩) وفى حكمها الصـادر فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٨٢٢) طبقت المبدأ المشار اليـه فى الحكم السابق فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : اتهم كاتب مهمات بالسكة الحديد بالتقصير فى مراجعة مهمات فى عهدته ففقدت ، فعوقب بالفصل استنادا الى لائحـة الجزاءات التأديبية الخاصـة بموظفى الهيئة • وكانت الحجة المبررة لقرار الفصل أن المخالفة المسندة الى الموظف قد وردت تحت قسم المخالفات الجسيمة التى قررت لها اللائحة جزاءات منها الفصل • ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقر هذا الجزاء القاسى وقالت بهذا الصدد : « لئن كانت كثرة الأعمال المعهود بهـا اليه ليس من شأنها أن تعفيه من المسئولية عما وقع منه من تقصير فى القيام بواجباته ، الا أن هذا التقصير فى الظروف التى حدث فيهـا لا يرقى الى مرتبة الاهمال الجسيم •• ومن حيث ان القرار الصادر

بفصل المدعى قد قام على تكييف المخالفة المسندة اليه بما يجعلها من الذنوب الادارية التى تندرج تحت البنـد الثالث من جدول مخالفات المجموعة الأولى ، واذ اختار لها أشد الجزاءات وهو الفصل ، فانه يكون قد خالف القانون وانطوى على غلو فى تقدير الجزاء بما لا يتناسب مع درجة جسامة تلك المخالفة ... » .

(ج) « ان مخالفة الموظف للتعليمات الادارية تشكل مخالفة مسلكية ينبغى مساءلته عنها ، ولا سبيل الى دفع مسئوليته بذريعة أنه لم يكن على بينه منها ، متى كان بوسعه العلم بها ، اذ الأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة وأمانة ... ومن مقتضيات هذه الدقة وجوب مراعاة التعليمات التى تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل ، وعلى الموظف من جانبه أن يسعى الى الاحاطة بهذه التعليمات قبل البدء فى العمل ، فان تراخى فى ذلك ، فخرج عليها من غير قصد (١) ، فقد حقت مساءلته ، ذلك أن اطراد العمل على مخالفة التعليمات الادارية فى الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لا يشفع فى حد ذاته فى مخالفة هذه التعليمات ، اذ الخطأ لا يبرر الخطأ » (حكمها فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ، ص ١٢) .

---

(١) وهذه العبارة توضح المعنى الذى اشرنا اليه بخصوص « الارادة الآثمة » كركن مستقل فى الجريمة التأديبية .

الفصل الثانى

تصنيف الجرائم التأديبية

١ — قلنا فى الفصل الأول من هذا المؤلف ، ان أبرز ما يميز الجرائم التأديبية عن الجرائم الجنائية أنهـا غير محددة على سبيل الحصر . ومعنى ذلك أن الادارة تمارس فى هذا المجال نوعا من التعزير المعروف فى الشريعة الاسلامية . والذى لا شـك فيـه أن ذلك يعتبر خروجا على مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة المقررة فى قانون العقوبات(١). فما هى الأسباب الحقيقية التى أدت الى انتهاج هذا المسلك ؟ ! وهل يعتبر عدم تقنين الجرائم التأديبية وضعا مرحليا يتحول بعـده القانون التأديبى الى ذات الخطة التى يجرى عليها قانون العقوبات من حيث تقنين الجرائم التأديبية ، والربط بينها وبين العقوبات التأديبية ؟

٢ — ان عدم تقنين الجرائم التأديبية على النحو المعروف فى قانون العقوبات يرجع الى أكثر من سبب :

أولا — أسباب تاريخية : سبق أن أشرنا اليهـا فى مقدمة هـذا المؤلف . وترجع الى الفكرة التى كانت سائدة خلال القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين من أن الموظف العام يتحمل بواجبات دون أن

---

(١) راجع مؤلف الأستاذ "Gérard Viché" بعنوان "La sanction professionelle" طبعـة سـنة ١٩٤٨ ، ص ٢٩ حيث يقرر : « أن فكرة الجزاء الادارى لا تتفق مع التصور العام للقانون الفرنسى ، فهى تخالف مبدأ شرعية العقوبات والجرائم ، لأن الادارة تملك امتيازا فى مجال تفسير القوانين يتمثل فى حرية تقدير (Une liberté d'appréciation) لا يعرفهـا القاضى الجنائى كما أن سلطة التأديب الادارى تستبعد السلطة القضائية من بعض نواحى قضاء العقاب .

مقرر له حقوق محددة ومعلومة العناصر فى القانون ، وأن هذه الواجبات تستمد مباشرة من مقتضيات المرافق التى يعمل بها الموظفون ، والمراكز التى يشغلونها حسبما يمليه الضمير(١) . والكلمة الأخيرة فى ذلك للرئيس الادارى الأعلى المنوط به السهر على تسيير المرفق العـام . فهو يملك أن يحرم الموظف من عمله كله أو من مزايا المنصب وفقا لتقديره الشخصى بالنسبة لمـا يرتكبه الموظف من مخالفات . ولمـا بدأ الفقه والقضاء يتنبه الى ضرورة اقرار نظام متكامل للموظفين ، كان التفكير موجها الى حقوق الموظفين المتعلقة بالمرتب ، والترقية ، ولم يوجه بصفة أساسية الى موضوع التأديب . واذا كان القضاء قد بذل جهدا مشكورا لكفالة بعض الضمانات للموظفين فى مجال التأديب ، فلقد كان ذلك فى مجال الاجراءات ، والمواجهة ، التى تتمثل فى فقه ضرورة اطلاع الموظف على ملفه قبل صدور قرار التأديب . أما تحديد واجبات الموظف والمخالفات التأديبية فلم يتنبه أحـد الى أهميته فى ذلك الوقت . وحينما بدأت الأذهان تتنبه الى خطورة ترك هذا الموضوع الحيوى للتقدير المطلق للرؤساء الاداريين ، بدأت الدراسات بصورة فردية بالنسبة الى بعض الحقوق الهـامة التى يعول عليهـا الموظفون ، مثل : حق الموظفين فى الاضراب "droit de grève" وحرية الموظف فى ابداء رأيه "Liberté d'opinion" ومدى واجبات الموظف فى طاعة الرؤساء "Obéissance biérachique" وفى المحافظة على سر المهنة "secret professionnel" .. الخ . ثم بدأ الفقهاء يتجاوزون هذه المرحلة فى الوقت الحاضر ،

---

(١) درس هـذا الموضوع باستفاضة الأستاذ فرانسس دلبريه فى رسالته الحديثة التى سبقت الاشارة اليها ص ١٢٨ وما بعدها . فهو فى ص ١٢٩ يقول :

"Pendant le 19eme siècle et durant les premièrés anndes du vinglième, droits et devoirs des agents publics n'ont fait, par principe, l'objet d'aucune classification. Les agents publics, en effet, étaient censés n'avoir que des devoirs et point de droits. Et ces devoirs, assurait on, découlent directement du jugement de la conscienct, des exigences de leur état et des necessités du service."

ويفكرون فى تقنين شامل لواجبات الموظفين ، والمخالفات التأديبية التى يمكن أن يواجهوا بها • ولكن هذه المحاولة تعثرت على صخرة الصعاب التى تواجهها •

ثانيا ــ الصعوبات المختلفة التى تواجه عملية التقنين : وترجع هذه الصعوبات الى المنطق الذى يقوم عليه قانون التأديب "La logique de droit disciplinaire" وتدور حول فكرتين أساسيتين أجملهما الفقهاء فيما يلى : (أ) ان محاولة وصف وترتيب الجرائم التأديبية هى محاولة سطحية "superflu" (ب) وأن تلك المحاولة ــ مع التسليم جدلا بضرورتها ــ غير ممكنة التنفيذ "irréalissable" (١) • وفيما يلى نناقش هاتين الفكرتين :

(أ) سطحية المحاولة : فاذا تركنا جانبــا الواجبات والمخالفات المدرجة فى قانون العقوبات ، والتى تسرى عليها أحكام هذا القانون وأساليبه الفنية ، فان الجانب الأكبر من واجبات الموظفين مستمد من مركز الموظف القانونى "L'etat de fonctionnaire" ومن القوانين التى تحكم سير المرافق العامة(٢) ؛ ومن الطبيعة المختلفة لكل مرفق على حدة وما يؤديه من خدمات للمواطنين • وأشهر هذه القواعد على الاطلاق قواعد سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ومساواة المنتفعين أمامها ؛ وقابلتها للتغيير والتبديل(٣) •

واذا حاول المشرع أن يقنن جميع واجبــات الموظفين والجرائم التأديبية التى يخضعون لها ، فسوف ينتهى الى نتيجة واحدة ، وهى أن هذا التقنين ، سيغدو بمرور الزمن غير معبر عن الحقيقة أو غير ممكن تنفيذه • وخطورة هذه الحالة لا شــك فيهــا ، وأعلنها الفقيه الكبير

---

(١) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ١٣٢ •

(٢) "Les lois mêmes de fonctionnement des services publics"

(٣) يراجع شرحنا لهذه القواعد فى مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى اية طبعة من طبعاته العديدة •

منتسكيو حين قال : « ان القوانين غير المفيدة تضعف قيمة القوانين الضرورية » !! "Les lois inutiles affaiblissent les lois neccessaires"
وهذا هو المذهب الذى يقوم عليه التشريع الاسلامى ، اذ لا يحبذ الاكثار من القوانين .

(ب) استحالة تنفيذ عملية الوصف والترتيب : فالفقه يسلم حتى الآن بأنه من غير الممكن صياغة واجبات الموظفين فى عبارات محددة ومنضبطة لكى ترتبط بعقوبات معينة ؛ كما هو الشأن فى قانون العقوبات(١) . ذلك أن المصطلحات والأفكار المستعملة فى مجال التأديب ما تزال غير محددة "L'imprécision des notions utilisées" كما سنرى فيما بعد ، بعكس الحال فى مجال قانون العقوبات . ويذكر الفقهاء — للتدليل على هذا السبب — أن كثيرا من واجبات الموظفين تعتمد فى تنفيذها على الالتزام بقواعد الشرف المنظمة لكيفية أداء العمل (L'honneur professionnel) فمن العسير صياغتها فى قوالب جامدة.
وبهذا المعنى يقول الأستاذ (De Gérando) : « ان الواجب الأول بالنسبة للموظفين ، وعمال الادارة ، والذى يجب أن يبقى محفورا فى نفوسهم ، وحاضرا فى خواطرهم — دون أن ينص عليه فى القوانين — أنهم ملزمون ، قبل الدولة والمجتمع ، بالاخلاص بلا حدود . وأن ذلك يتطلب منهم أن يضعوا تحت تصرف الدولة والمجتمع ، وقتهم وملكاتهم ، ومعارفهم ، وأن يتجردوا من كل غرض شخصى ، وأن يبتعدوا عما ينال من سمعتهم أو هيبتهم ، وأن يراعوا منتهى الدقة واللياقة فى تصرفاتهم ، وألا يحدوهم فى أعمالهم الا رغبة تحقيق الصالح العام ، وعليهم أن يراعوا اعتبارات الشرف فى حياتهم العامة والخاصة ، وأن تقوم علاقاتهم مع سائر المواطنين على الثقة المتبادلة ، لا على مجرد الأمر(٢) !! » فكيف يمكن صياغة هذه الواجبات — شبه الأخلاقية — فى نصوص جامدة ، على نسق قانون العقوبات ؟ !

---

(١) "Les dispositions relatives aux devoirs des agents auraient une portée trop vague."

(٢) فرانسس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .

ويضيف الفقهاء الى ذلك أن تنوع واجبات الموظفين وتعددها ، يجعل عملية وصفها وترتيبها متعذرا ، بحيث لابد أن توصم كل محاولة تتم فى هذا المجال بالنقص • والفارق بين قانون العقوبات والقانون التأديبى فى هذا المجال جد كبير : فالمشرع الجنائى يخضع كل مواطن لذات الالزام ، لأن التجريم والتأثيم ينصرف مداه الى كل مواطن بغض النظر عن وضعه الاجتماعى ، بل يمتد الى كل من يقطن الدولة ، فيشمل الأجانب • أما القانون التأديبى فانه يخاطب كل موظف وفقا لظروف وظيفته • فما يعتبر من قبيل الجريمة التأديبية بالنسبة الى فئة معينة من الموظفين ، لا يعتبر كذلك بالنسبة الى غيرهم ، بل ان درجات التأثير فى نطاق الفئة الواحدة من الموظفين تختلف من موظف الى آخر ، بحسب نوع عمله ، ودرجة المسئولية التى يتحملها ، والثقافة التى تلقاها •• الخ كما سنرى تفصيلا فيما بعد • وفضلا عن ذلك ، فان الجريمة التأديبية تختلف باختلاف المكان والزمان والفلسفات الاجتماعيـة التى تسود الدولة • وبهذا المعنى يصف الأستاذ فرانسس دلبريه فى رسالته التى أشرنا اليهـا ، واجبـات الموظفين فى نسبيتها وتنوعهـا بقـوله : (ص ١٣٥) •

"Ces obligations présentent une infinité de nuances : elles sont fonction de l'epoque, du contexte national, de la branche d'administration, du département ministeriel ; de l'emplois dans les quels travaille l'agent public, sa qualification, la nature du service dans lequel il est affacté, le type de rapports qui existe entre lui et l'administration, entre lui et les administrés, l'assujettissement à des obligations particulières. Vouloir en synthétiser les traits principaux constitue, à coup sûr, une gageure".

وفضلا عن ذلك فان الفقهاء يرون أن محاولة تقنين واجبات الموظفين والمخالفات التى يمكن أن يحاسبوا عليها ، سوف يشل من فاعلية الادارة، لأن سلطة التأديب لن يكون بوسعها عقاب الموظفين الا عن أخطاء سبق وصفها وتحديد عناصرها مقدما ، على النحو المقرر فى قانون العقوبات• فى حين أن فاعلية الادارة ، توجب أن يترك للسلطات الرئاسية شجب كل تصرف لا يتفق ومقتضيات سير المرفق العام دون قيد سابق فى هذا

الشأن • ولهذا تطرف بعض الفقهاء فى هذا الخصوص — مثل الفقيه (Marcel Deleau) — ورفض تماما تحديد أى مخالفة ادارية مقدما، وترك ذلك كله للسلطة التأديبية المختصة[١] •

٣ — ولكن جانبا من الفقه الحديث بدأ يشكك فى الاعتبارات السابقة ، وأخذ — تحت منطق الضمان — يثير حملة تستهدف علاج هذا الفراغ فى نظام الموظفين على الأقل جزئيا • فهو يرى على عكس ما ذهب اليه معظم الفقهاء حتى الآن ، أن تقنين واجبات الموظفين والعاملين مفيدة من عدة نواح :

(أ) فهو مفيد من حيث تعليم الموظفين والعاملين ، وتبصيرهم بواجبات مناصبهم دون أن يترك ذلك لمجرد تصورات غير منضبطة من قبل رؤسائهم • ومهما كانت الصياغة واسعة فضفاضة وغير منضبطة ، فان لها قيمة توجيهية • وسوف يتولى القضاء بأحكامه تفسيرها ، وتوضيح حدودها • وعلى جهات التدريب أن تنسق كل ذلك ، وتقدمه للعاملين فى صورة كتيبات توزع على مختلف العاملين ، ويعاد النظر فيها من وقت لآخر ، كما يطالب بذلك علماء الادارة العامة[٢] •

(ب) وهو مفيد بالنسبة لجمهور المتعاملين مع الادارة ، لأنه يبصرهم بمستوى الخدمة التى يلتزم عامل الادارة بتقديمها اليهم ، وبحدود سلطات الموظف حتى يمكن رقابته ومحاسبته اذا تجاوز هذه الحدود •

(ج) وهو مفيد على صعيد الضمان ، وهى النغمة التى أصبحت تسود نظم العاملين فى الوقت الحاضر : فالذى لا شك فيه أن المسلك

---

(١) رسالته بعنوان :
"L'évolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires civiles de l'Etat."
طبعة سنة ١٩١٣ ، ص٩ •

(٢) يراجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » فى اى طبعة من طبعاته فى موضوع « تدريب عمال الادارة العامة » .

التقليدى — القائم على حرية الادارة فى تحديد الجريمة التأديبية وفقا لتقديرها — ينطوى على استبداد وتعسف فى كثير من الحالات ، لا سيما فى ظل التطورات السريعة التى يتعرض لها المجتمع فى الوقت الحاضر . ومن ثم فان وصف وترتيب الواجبات والمخالفات الوظيفية ، ولو بصورة جزئية — كما سنرى بعد قليل — ينطوى ولا شك على بعض الأمن والطمأنينة للعامل الذى يكون محلا للتأديب ، لأن اسناد مخالفة محددة المعالم سلفا لأحد العاملين من شأنه أن يعاون سلطة التأديب فى ممارسة مهمتها ، وتقدير العقوبة المناسبة لها ، كما أنه يبصر العامل مقدما بالنتائج الخطيرة التى يكون عرضة لها اذا ما ارتكب خطأ بعينه ، فقد يمتنع عنه لو علم مقدما بالعقوبة التى يتعرض لها كل من يقارفه .

٤ — ولكن هذا الفريق من الفقهاء — وهو يقدم هذه الاعتبارات التى تنطوى على قدر من الحقيقة بلا شك — يسلم بالصعاب التى تحيط بعملية وصف وترتيب واجبات الموظفين ، وما يرتبط بها من مخالفات وعقوبات . وهم يجملون هذه العقبات فيما يلى :

أولا — ان تحديد الجرائم والمخالفات التأديبية سيكون باستمرار على سبيل المثال لا على سبيل الحصر ، بمعنى أن قائمة الجرائم التأديبية لن تشمل فى يوم من الأيام جميع المخالفات التى يمكن أن يحاسب عنها الموظف . وهذه الصعوبة فى نظرنا ، لن يمكن التغلب عليها فى يوم من الأيام ، ولن يستطيع فقهاء القانون العام وعلماء الادارة العامة أن يصلوا الى منطق قانون العقوبات فى هذا الشأن ، للخلاف الجوهرى بين فكرة « الجريمة الجنائية » و « الجريمة التأديبية » : فالجريمة الجنائية تقوم على مبدأ قد غدا من قبيل المسلمات ، خلاصته أن كل ما لم يحرمه المشرع ، فلا عقاب عليه . ومن ثم كان على المشرع أن ينظر فى كل عمل يريد تجريمه ، ويصفه ، ويحدد أركانه ، والعقوبة الملائمة له . أما بالنسبة الى الموظف العام ، فلابد أن يترك له مجال من الترخص ليتصرف فى نطاقه بما تمليه الظروف ، وفى حدود التصور العام للمنصب . ولابد من محاسبته عن هذه الحرية اللازمة لممارسة

عمله ، لأن كل سلطة لابد أن يصحبها مسئولية وفقا للقاعدة المعلومة • واذا ذكر المشرع واجبات أو مخالفات بعينها ، فانما ليلفت اليها نظر العامل لما يحيط بها من اعتبارات ، كما ذكرنا من قبل ، ولكن ما لا يدرك كله لا يترك كله كما يقولون • ومن ثم فان على المشرع وعلى علماء الادارة العامة أن يقننوا « القدر الأقل » من الواجبات التى يتحمل بها كل موظف على سبيل التعليم والضمان كما ذكرنا فيما سلف •

ثانيا — نسبية المخالفات التأديبية : اذا كانت الجريمة الجنائية واحدة بالنسبة لمختلف المواطنين كما ذكرنا فيما سلف ، فان الجريمة التأديبية نسبية للاعتبارات التى ذكرناها • وهذه أيضا حقيقة لا يمكن تجاهلها ، ويترتب عليها أنه لا يمكن تحديد واجبات الموظفين بصفة عامة ، وانما تحدد الواجبات الخاصة بكل طائفة منهم على حدة ، وفقا للاعتبارات الوظيفية المحيطة بها • وسوف نرى أن هذا هو المسلك الحديث فى معظم دول العالم ومنها جمهورية مصر العربية ، اذ تصدر لائحة الجزاءات الخاصة بكل طائفة من العاملين الذين يخضعون لنظم مستقلة كما سنرى بعد قليل •

ثالثا — ان كثيرا من واجبات الموظفين ترجع الى الضمير (des devoirs moraux) والى المسلك العام (Le comportement général) مما يستعصى تقنينه • ولقد سبق أن ذكرنا أن الأخلاق العامة ، ومسلك الموظف ، يراعى عند تحديد الأخطاء المنسوبة الى الموظف • ولكنه لا يعاقب الا عن أفعال محددة لا عن أمور عامة • وبالتالى فان التقنين لن ينصب على مثل هذه التعليمات ، بل على واجبات محددة •

رابعا — على أن أهم نقد وجه الى فكرة التقنين هو ما يتصل بتعطيل سلطة التأديب وابعادها عن تحقيق أهدافها ، وذلك اذا ما سلك المقنن الادارى فى مجال الجرائم التأديبية ذات الخطة المتبعة فى نطاق الجرائم الجنائية • ولكن يمكن مواجهة ذلك النقد السليم الى حد كبير

بأسلوبين ، يقوم عليهما الفقه الحديث فى هذا المجال : أولهما ، أن التقنين لا يتناول جميع المخالفات على سبيل الحصر ، بل ينصب على ما يصلح منها للتقنين • وثانيهما ، عدم الربط بين الجرائم التأديبية المقننة وبين العقوبات التأديبية وفقا للأسلوب الجنائى ، بل يترك للادارة فرصة تقدير ملاءمة العقوبة للمخالفة الثابتة قبل الموظف بما يواجه كافة الاعتبارات ، اللهم الا فى الحالات الاستثنائية التى يحدد فيها المشرع عقوبة بعينها لمخالفة ما ، نظرا لما يحيط بها من اعتبارات ، على التفصيل الذى عرضناه عند دراسة العقوبة التأديبية •

٥ — فى ضوء الاعتبارات السابقة نعرض لكيفية تحديد الأخطاء التأديبية للموظفين فى جمهورية مصر العربية مع الاشارة الى بعض النظم المقارنة ، لا سيما فى الدول العربية • والمسلك الذى اتبعه المشرع المصرى فى هذا الصدد — وهو المسلك العالمى الحديث — يقوم على دعامتين : الأولى — تحديد بعض المخالفات التأديبية على سبيل الاستثناء • الثانية — اختصاص سلطة التأديب بتحديد ما يعتبر من قبيل المخالفات التأديبية كقاعدة عامة • وفيما يلى نعرض لكل من الدعامتين :

المبحث الأول

الجرائم التأديبية المقننة

باستعراض النصوص النافذة فى مصر ، نجد أن المشرع المصرى قد قنن بعض الجرائم التأديبية فى ثلاثة مجالات : المجال الأول : وهو مجال قانون العقوبات • والمجال الثانى : مجال لوائح الجزاءات التى بدأت تترى فى الآونة الأخيرة بالنسبة الى فئات محددة من العاملين • والمجال الثالث : مخالفات بذاتها ترد فى القوانين المنظمة لبعض شئون العاملين ، كعقاب أعضاء هيئات التدريس بالجامعات الذين يثبت قبلهم مخالفة اعطاء دروس خصوصية لطلابهم ، أو جمع العامل بين عمله وعمل آخر ، أو ارتكاب بعض المخالفات المالية ••• الخ • وواضح مما سبق أنه لا يمكن تقصى الجرائم التأديبية من النوع الثالث • ومن ثم فاننا نقوم بعرض موجز للنوعين الأول والثانى •

المطلب الأول

الجرائم التأديبية فى قانون العقوبات

١ — ان الموظف العام هو مواطن أولا ، وموظف ثانيا • وصفته الثانية لا تحجب صفته الأولى • ومن ثم فانه يخضع ككل مواطن لأحكام قانون العقوبات اذا ما ارتكب جريمة من جرائم قانون العقوبات • وقد يتأثر وضعه الوظيفى اذا ما حكم عليه فى جريمة جنائية على التفصيل المسهب الذى نعرض له فى الفصل الثالث من هذا الباب • ولكن ما يعنينا هنا ، هو أن المشرع الجنائى قد يقنن بعض الأخطاء التأديبية التى يرتكبها الموظفون ، ويعتبرها جرائم جنائية • وهنا يندمج الخطأ الجنائى فى الخطأ التأديبى ، ويصبحان شيئا واحدا • ولكن العقاب الجنائى عن الجريمة فى هذه الحالة ، لا يعنى افلات الموظف من العقاب التأديبى اذا

ما ارتأت الادارة معاقبته تأديبيا عن ذات الجريمة التى تثبت قبله • وكل ما هنالك أن حجية الحكم الجنائى الصادر بالعقاب ، تكون ملزمة لسلطة التأديب • أما حكم البراءة ، فليس ملزما بالضرورة لسلطة التأديب كما سنرى فيما بعد •

٢ ــ ثم ان اصطلاح « الموظف » فى نطاق قانون العقوبات له معنى واسع ، يخرج عن حدود فكرة الموظف العام المتعارف عليها فى نطاق القانون الادارى • والمشرع الجنائى هو الذى يحدد المقصود بفكرة الموظف أو العامل الذى تطبق عليه قواعد القانون الجنائى فى هذا الصدد • ومن هذا القبيل :

المادة ١١١ من قانون العقوبات ، والتى تقول : « يعد فى حكم الموظفين فى تطبيق نصوص هذا الفصل (جرائم الرشوة) : ١ ــ المستخدمون فى المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها • ٢ ــ أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء أكانوا منتخبين أو معينين • ٣ ــ المحكمون والخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون • ٤ ــ الغيت • ٥ ــ كل شخص مكلف بخدمة عمومية • ٦ ــ أعضاء مجالس ادارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنشآت اذا كانت الدولة أو احدى الهيئات العامة تساهم فى مالها بنصيب ما بأية صفة كانت » • (مضافة بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢) •

وتنص المادة ١١٩ مكررا من ذات القانون على أنه : « يقصد بالموظف فى حكم هذا الباب (١) : أ ــ القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون فى الدولة ووحدات الادارة المحلية • ب ــ رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية

(١) الباب المشار اليه هو الباب الرابع ، والخاص باختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر ، والذى عدلت أحكامه بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ •

عامة ، سواء أكانوا منتخبين أم معينين • جـ ـ أفراد القوات المسلحة • د ـ كل من فوضته احدى السلطات العامة فى القيام بعمل معين وذلك فى حدود العمل المفوض فيه • هـ ـ رؤساء وأعضاء مجالس الادارات والمديرون وسائر العاملين فى الجهات التى أعتبرت أموالها أموالا عامة طبقا للمادة السابقة(١) • و ـ كل من يقوم بأداء عمل يتحمل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام فى حكم الفقرات السابقة ، متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة ، وذلك بالنسبة للعمل الذى يتم التكليف به •

ويستوى أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة ، بأجر أو بغير أجر ، طواعية أو جبرا ، ولا يحول انتهاء الخدمة و زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقع العمل أثناء الخدمة أو توافرت الصفة » •

أما المـادة ١٢٤ (جـ) من قانون العقوبات فقد سحبت صفة الموظف العام الى خارج نطاق هذا الاصطلاح حيث تقول : « فيما يتعلق بتطبيق المواد الثلاث السابقة (تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وتقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها) يعد كالموظفين والمستخدمين العموميين جميع الأجراء الذين يشتغلون بأية صفة كانت فى خدمة الحكومة أو فى خدمة سلطة من السلطات الاقليمية أو البلدية أو القروية ، والأشخاص الذين يندبون لتأدية عمل معين من أعمال الحكومة أو السلطات المذكورة » •

---

(١) تنص المـادة ١١٩ المشار اليها على انه « يقصد بالأموال العامة فى تطبيق احكام هذا الباب ما يكون كله او بعضه مملوكا لاحدى الجهات الآتية : (أ) الدولة ووحدات الادارة المحلية . (ب) الهيئات العـامة و « المؤسسات العامة » ووحدات القطاع العـام . (جـ) الاتحـاد الاشتراكى والمؤسسات التابعة له . (د) النقـابات والاتحادات . (هـ) المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام . (و) الجمعيات التعاونية . (ز) الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التى تساهم فيها احدى الجهات المنصوص عليها فى الفقرات السابقـة . (ح) اية جهة اخرى ينص القانون على اعتبار اموالها من الأموال العامة .

وغنى عن البيان أن تأديب العامل عن جريمة جنائية من هـذا القبيل ، لا يتحقق الا بالنسبة الى الموظفين الخاضعين لنظام التأديب .

٣ — وباستعراض قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ (المعدل) نجد أنه قد جعل من المخالفات التأديبية التالية ، جرائم من جرائم قانون العقوبات : م — ٧٨ : حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة أجنبية . م — ٨٠ (ب) : افشاء الموظف لسر من أسرار الدفاع . م — ٩٢ : عمل ضباط الجيش أو البوليس على تعطيل أوامر الحكومة . البـاب الثالث : (المواد من ١٠٣ الى ١١١) الخاص بالعقـاب على الرشوة . الباب الرابع : (المواد من ١١٢ الى ١١٩) المتعلق باختلاس الأموال الأميرية والغدر . الباب الخامس : تجاوز الموظفين حـدود وظائفهم وتقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها (المواد من ١٢٠ الى ١٢٥) الباب السادس : الاكراه وسوء المعاملة من الموظفين لأفراد الناس (المواد من ١٢٦ الى ١٣٢) البـاب الثامن : هرب المحبوسين واخفاء الجانين . (المواد ١٣٩ و١٤٠ و١٤١) . الباب التاسع : فك الأختام وسرقة المستندات والأوراق الرسمية المودعة . (المواد من ١٤٧ الى ١٥٤) . م — ٢١١ : تزوير الموظف للسندات والأوراق الرسمية ، وكذلك المـادة ٢١٣ . م — ٢٢٠ : اعطاء الموظف أحد الأفراد تذكرة سفر أو تذكرة مرور باسم مزور مع علمه بالتزوير . البـاب الخامس عشر : التوقف عن العمل بالمصالح ذات المنفعة العامة ، والاعتداء على حرية العمل . (المـادتان ٣٧٤ و٣٧٥) .

ويلاحظ أن بعض الجرائم المستحدثة ، كانت فيما مضى مجرد جرائم تأديبية . ولكن الاتجاه الاشتراكى ، وتدخل الدولة فى جميع المجالات الاقتصادية ، أوجب اخضاعها لقانون العقوبات . ومن ذلك على سبيل المثال : المـادة ١١٦ مكررا والتى تقول : « كل موظف عام أضر عمدا بأموال أو مصالح الجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة . فاذا كان الضرر الذى ترتب على فعله غير جسيم جاز الحكم عليه بالسجن » .

مادة ١١٦ مكررا (أ) : « كل موظف عام تسبب بخطئه فى الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة ، بأن كان ناشئا من اهمال فى أداء وظيفته أو عن اخلال أو عن اساءة استعمال السلطة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين •

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ست سنوات وغرامة لا تجاوز ألف جنيه اذا ترتب على الجريمة اضرار بمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية لها » •

مادة ١١٧ : « كل موظف عام استخدم سخرة عمالا فى عمل لاحدى الجهات المبينة فى المادة ١١٩ أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها يعقاب بالأشغال الشاقة المؤقتة وتكون العقوبة الحبس اذا لم يكن الجانى موظفا عاما » •

مادة ١١٧ مكررا : « كل موظف عام خرب أو أتلف أو وضع النار عمدا فى أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها للجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله ، أو للغير متى كان معهودا بها الى تلك الجهة ، يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة • وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة ، اذا ارتكبت احدى هذه الجرائم بقصد تسهيل ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المواد ١١٢ و١١٣ و١١٣ مكررا أو لاخفاء أدواتها • ويحكم على الجانى فى جميع الأحوال بدفع قيمة الأموال التى خربها أو أتلفها أو أحرقها » •

مادة ١١٨ : « فضلا عن العقوبات المقررة للجرائم المذكورة فى المواد ١١٢ الى ١١٦ ، و١١٦ مكررا و١١٧ فقرة أولى يعزل الجانى من وظيفته أو تزول صفته ، كما يحكم عليه فى الجرائم المذكورة فى المواد ١١٢ و١١٣ و١١٤ و١١٥ بالرد وبغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه أو حصله أو طلبه من مال أو منفعة على ألا تقل عن خمسمائة جنيه » •

المطلب الثانى

الجرائم التأديبية فى لوائح الجزاءات

١ ـ تجرى العادة على تضمين قوانين التوظف (الكادرات العامة) أهم الواجبات التى يتعين على الموظفين الخاضعين لأحكامها مراعاتها ، والعقوبات التى يمكن أن توقع عليهم عند مخالفة الواجبات المنصوص عليها أو الواجبات التى لم يرد عليها نص صريح . ولكن بدأت النظم الحكومية تتبع التقليد الذى طبق فى الشركات بناء على أحكام قانون العمل منذ صدور القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٤ (الخاص بقانون عقد العمل الفردى) من ضرورة اصدار لائحة جزاءات ، تبين المخالفات المتعلقة بالعمل وما يقابلها من جزاءات ، ووضعها فى أماكن ظاهرة لتكون تحت نظر العمال ، فيرتبون تصرفاتهم وفق أحكامها تجنبا للمسئولية .

ولقد وردت اشارة الى هذا التقليد فى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤[١] ، فبعد أن أوردت فى فقرتها الأولى سلطة وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى توقيع العقوبات التأديبية قالت فى فقرتها التالية « وتتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم فى فى توقيع العقوبات المشار اليها فى الفقرة السابقة » . ولم يرد نص مقابل فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . ولكن المشرع أعاد النص عليه فى المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى فقرتها الأولى ، والتى تنص على أن « تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها واجراءات التحقيق » .

كما أن المادة ٦١ من لائحة العاملين بالقطاع العام (معدلة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) تنص على ما يلى : « يضع مجلس

---

(١) لم يرد مقابل لها فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

الادارة لائحـة تتضمن أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لهـا ، واجراءات التحقيق ، وتعتمد اللائحة من رئيس مجلس ادارة المؤسسة أو الوزير المختص حسب الأحوال » . وقد ورد نص مقابل فى المادة ٥٠ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والتى تقضى بأن « يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها ، واجراءات التحقيق » وأعيد النص على ذات الحكم فى المـادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حيث تقول : « يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها واجراءات التحقيق والجهة المختصة بالتحقيق مع العاملين مع عدم الاخلال بأحكم القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية ، والمحاكمات التأديبية والقوانين المعدلة له » .

وقد صدرت عدة لوائح للجزاءات بالنسبة للعاملين فى المؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية . ولكن لم تصدر لائحة الجزاءات التى ورد النص عليها فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وفيما يلى نعرض للأحكام الرئيسـية التى وردت فى بعض لوائح الجزاءات التى أمكن الحصول عليهـا ، كنماذج وأمثلة[1] وهى : (أ) القرار رقم ١٩٣٣ لسنة ١٩٦٥ بلائحة الجزاءات الخاصة بالعاملين بمحافظة القـاهرة . (ب) القرار رقم ١١٣ لسنة ١٩٦٦ باصدار لائحة الجزاءات للعـاملين بديوان عام وزارة السد العالى . (جـ) القرار رقم ٣٣ لسـنة ١٩٦٧ باصدار لائحة الجزاءات التأديبية للعاملين بهيئة البريد . (د) القرار رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ باصدار لائحة جزاءات العاملين بمصلحة الجمارك. (هـ) القرار رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦٧ بلائحة الجزاءات الخاصة بوزارة الزراعة واستصلاح الأراضى . (و) القرار رقم ١٠ لسنة ١٩٦٨ باصدار لائحة التحقيق والتأديب والجزاءات للعاملين بالهيئة العامة لبناء السد العالى .

---

(١) باعتبارها من أوائل التجارب التى تمت فى هذا المجال ، ومـع التسليم بالمرونة التامة التى تتسم بها هذه اللوائح .

٢ — وتتشابه هذه اللوائح فى الأسس الكبرى التى تقوم عليها . وتحرص فى ديباجتها على الاشارة الى السند التشريعى لها ، كما أنها أفادت من حيث الصياغة والادارة ، من اللائحة النموذجية للجزاءات الصادرة من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، كما تولى مجلس الدولة صياغة أحكامها(١) .

وبالنظر الى تعدد وتنوع المخالفات التأديبية التى قد يرتكبها العاملون الى أنواع لا يدركها الحصر ، وبمراعاة أن أى تعداد للجرائم التأديبية لابد وأن يكون جزئيا ، فان لوائح الجزاءات وضعت أقساما كبرى لتلك المخالفات ، وقننت تحت كل قسم منها أشهر الجرائم التأديبية التى يحتمل أن يرتكبها العاملون ، والجزاء المناسب لها ، والسلطات التى تملك توقيع كل عقوبة . وتنبه بعضها الى حالة عودة

---

(١) أ — جاء فى ديباجة لائحة جزاءات محافظة القاهرة : « بعد الاطلاع على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (الادارة المحالية) والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وعلى اللائحة النموذجية للجزاءات الصادرة من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وعلى ما ارتآه مجلس الدولة » .

ب — وجاء فى لائحة جزاءات العاملين بديوان وزارة السد العالى : « بعد الاطلاع على القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وعلى اللائحة النموذجية للجزاءات الصادرة من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وعلى ما ارتآه مجلس الدولة ...

جـ — أما لائحة جزاءات العاملين بهيئة البريد فقد جاءت ديباجتها أطول، فهى تقول : « بعد الاطلاع على القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٧ بانشاء مؤسسة لشئون بريد مصر، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١٩١ لسنة ١٩٥٩ بنظام الموظفين بهيئة بريد مصر ، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٤١ لسنة ١٩٦٠ باللائحة التنفيذية لنظام موظفى هيئة البريد ، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥٧٦ لسنة ١٩٦٦ بنظام العاملين بهيئات سكك حديد مصر والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وعلى قرار وزير المواصلات رقم ٦٤ مكرر بتاريخ ١٩٦٠/٩/١١ باصدار لائحة الجزاءات والعقوبات التأديبية لموظفى هيئة البريد ، وعلى قرار مجلس ادارة هيئة البريد بجلسة ١٩٦٠/١٠/٢٤ بالموافقة على مشروع لائحة الجزاءات الخاصة بالعاملين بالهيئة ، وعلى ما ارتآه مجلس الدولة ... » .

هذا واللوائح الأخرى مشابهة .

الموظف الى ارتكاب ذات المخالفة مرة أو مرات أخرى ، ووضعت العقاب المناسب لحالة العود .

٣ ــ والتصنيف الذى اهتدت به لوائح الجزاءات ــ اقتباسا من اللائحة النموذجية للجزاءات التى أعدها الجهــاز المركزى للتنظيم والادارة ــ يورد المخالفات التأديبية تحت أقسام خمسة : (أ) المخالفات المتعلقة بمواعيــد العمل . (ب) المخالفات المتعلقــة بأداء العمــل . (جـ) المخالفات المتعلقة بنظام العمل . (د) المخالفات المتعلقة بالسلوك. (هـ) أحكام عامة .

وفيما يلى بعض أمثلة من اللوائح المشــار اليهــا على ســبيل الاستهداء :

أولا ــ لائحة جزاءات محافظة القاهرة : وقد صنفت المخالفات فيها على النحو التالى :

١ ــ **مخالفات تتعلق بمواعيد العمل** . وجاء تحتها أربعة أنواع من المخالفات تشمل الغياب بدون اذن أو عذر مقبول لمدة يوم كامل أو أيام متصلة[١] ، وعــدم التوقيع فى دفتر الحضور والانصراف أو ما يقوم مقامه بما يفيد الوقت الفعلى للحضور والانصراف[٢] ، وترك العمل أو الانصراف قبل مواعيد العمل دون اذن أو عذر مقبول[٣] ، وأخيرا البقاء فى مكان العمل أو العودة اليه بعد انتهاء مواعيد العمل بدون مبرر[٤] .

---

(١) وعقوبتها يومان فى أول مرة ، وثلاثة فى ثانى مرة ، واربعة فى ثالث مرة ، وخمسة فى رابع مرة ، وحددت الأحكام العامة ما يتبع فى حالة العود الى ارتكاب المخالفة لخامس مرة كما سنرى فيما بعد .

(٢) وتتراوح العقوبة بين يوم واربعة بحسب حالات العود على النحو السابق .

(٣) ذات العقوبة السابقة .

(٤) وعقوبة المخالفة نصف يوم ، ويوم ، ويومان ، وثلاثة أيام بحسب حالات العود .

٢ — مخالفات تتعلق بأداء أعمال الوظيفة : وقـد ورد تحتها ١٣ مخالفة **يمكن اجمالها فيما يلى :**

— أداء العامل أعمالا للغير ولو فى غير أوقات العمل الرسمية بدون اذن من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته بحيث يؤثر ذلك على أعمال وظيفته الأصلية أو سمعة الوظيفة • وقد أوجبت اللائحة احالة من يرتكب هذه المخالفة الى المحاكمة التأديبية • ومعنى ذلك تفويض المحكمة التأديبية فى اختيار العقوبة المناسبة لكل حالة على حدة •

فاذا كانت المخالفة السابقة لا تؤثر على سمعة الوظيفة ، فان اللائحة قد قررت لها عقوبات تتراوح بين خمسة أيام ، وسبعة أيام ، وعشرة أيام ، وخمسة عشر يوما بحسب حالات العود •

— عدم مراعاة الأحكام المالية المقررة فى المادة ٥٥ من القانون رقم ١٩٦٤/٤٦ عن طريق التستر على مرتكبيها • وعقوبتها الاحالة الى المحاكمة التأديبية • فاذا لم تكن تتضمن تسترا ، فان عقوبة المخالفة تتراوح بين خمسة أيام ، وخمسة عشر يوما كما هو موضح بالنسبة للمخالفة السابقة •

— شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية أو مزاولة أعمـال تجارية ، وبوجه خاص أعمـال المقاولات والمناقصات ، والاشتراك فى تأسيس الشركات وقبول عضوية مجلس ادارتها أو أى عمل فيها بدون ترخيص من الجهة المختصة متى كانت تلك الأعمال ذات اتصال مباشر بالوظيفة ، وعقوبتها الاحالة الى المحاكمة التأديبية •

— المضـاربة فى البورصـات : عقـوبتها الاحالة الى المحاكمة التأديبية •

— لعب القمار فى الأندية أو المحال العـامة ، وتتراوح عقوبتها بين خمسة أيام وسبعة عشر يوما بحسب مرات العود •

ـ التراخى فى أداء واجبات الوظيفة مما يؤدى الى الاضرار بالنفس وبالمال ، وتعاقب المخالفة بذات العقوبة السابقة .

ـ الاهمال فى اداء واجبات الوظيفة بما يعرض النفس والمال للخطر وعقاب المخالفة يتراوح بين ثلاثة أيام وخمسة وسبعة وعشرة بحسب حالات العود . فاذا أدت المخالفة الى الاضرار بالنفس أو المال فعلا ، فيحال المخالف الى المحاكمة التأديبية .

ـ الامتناع عن اداء واجبات الوظيفة بما يترتب عليه الاضرار بالنفس أو المال أو يعرضها للخطر ، ويحال المخالف الى المحاكمة التأديبية.

ـ الاهمال أو التراخى فى أداء واجبات الوظيفة بما يفوت مصلحة على المواطنين أو يفرق فى المعاملة بينهم أو يؤدى الى نقص الانتاج : وعقوبة المخالفة عند ارتكابها لأول مرة عشرة أيام ، ثم خمسة عشر يوما ، فأذا ارتكبت لثالث مرة ، أحيل المخالف الى المحاكمة التأديبية .

ـ الامتناع عن أداء أعمال الوظيفة بما يفوت مصلحة على المواطنين أو يفرق فى المعاملة بينهم أو يؤدى الى نقص الانتاج ، وعقوبة المخالفة عند ارتكابها لأول مرة خمسة عشرة يوما . فاذا عاد المخالف أحيل الى المحاكمة التأديبية .

٣ ـ مخالفات تتعلق بنظام العمل : وقد ورد تحتها ثمانى عشر مخالفة تشمل : عدم تنفيذ ما يصدر الى العامل من تعليمات بدقة وأمانة فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها (١) ، وجمع نقود واعانات أو قبول هبات دون اذن من جهات الاختصاص(٢) ، وادخال منشورات

---

(١) وتتراوح عقوبتها بين الانذار ، والخصم من المرتب يوم أو يومين أو ثلاثة ايام بحسب حالات العود .

(٢) وتتراوح عقوبتها بين الخصم يوم او يومين او ثلاثة او اربعة أيام بحسب حالات العود .

أو مطبوعات وتوزيعها دون اذن من جهة الاختصاص[١] ، واعطاء بيانات أو لصق الاعلانات على الجدران دون اذن من جهـة الاختصاص[٢] ، ووجود العامل فى غير محل مباشرة عمله أثناء ساعات العمل الرسمية دون مبرر[٣] ، والتحريض على مخالفة الأوامر والتعليمات الخاصة بالعمل[٤] ، والتـدخين فى أماكن العمل الممنوع فيهـا التـدخين[٥] ، وعـدم ابلاغ الرؤسـاء المباشرين عن المخالفـات التى تصل الى علم العاملين[٦] ، وسوء اسـتعمال الرؤسـاء للسلطات المخولة لهم[٧] ، والاشراف والاهمـال الـذى يترتب عليه فقـد أو ضـياع الأدوات الحكومية[٨] ، والنوم أثناء العمل فى الحالات التى تستدعى اليقظـة المستمرة[٩] ، والدخول أو الخروج من غير الأماكن المحددة لذلك[١٠] ، واستقبال الزائرين فى أماكن العمل وأوقاته الرسمية بدون اذن[١١] ، وأفشاء العامل للأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية

---

(١) ذات العقوبة السابقة مباشرة .

(٢) وتتراوح العقوبة بين نصف يوم الى يوم ويومين وثلاثة أيام بحسب حالات العود .

(٣) ذات العقوبة السابقة مباشرة .

(٤) وعقوبة المخالف الاحالة الى المحاكمة التأديبية .

(٥) وتتراوح العقوبة بين الخصم يومين أو ثلاثة واربعة او خمسة بحسب حالات العود .

(٦) وتتراوح العقوبة بين الخصم يومين أو ثلاثة او اربعة او خمسة بحسب حالات العود .

(٧ و ٨) ذات العقوبة السابقة مباشرة .

(٩) تتراوح العقوبة بين ثلاثة ايام واربعة وخمسة وسبعة بحسب حالات العود . ويلاحظ ان اللائحة فى هذه الحالة تعاقب على النوم اذا كان من طبيعة العمل السهر . اما النوم فى غير هذه الحالة فذلك أمر آخر !! .

(١٠) تتراوح العقوبة بين نصف يوم ، ويوم ، ويومين وثلاثة ايام بحسب حالات العود .

(١١) تتراوح العقوبة بين انذار كتابى ، ونصف يوم ، ويوم ، ويومين بحسب حالات العود .

بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك[١] ، وافشاء العامل للأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت تتصل بوسائل الأمن الداخلى أو الخارجى أو الشئون السياسية أو الأقتصـادية [٢] ، والاحتفاظ بأصول الأوراق الرسمية أو صور منها أو نزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به العامل شخصيا متى كان القصد من ذلك التستر على مخـالفات أو جرائم ارتكبت[٣] ، وتوقيع الجزاء على عامل بدون وجه حق أو سند من القانون مع سوء القصد وتعمـد الايذاء[٤] والامتناع عن الاجابة أمام هيئة مشكلة طبقا لأوامر ادارية صادرة من جهة الاختصاص[٥] .

٤ ـ مخالفات تتعلق بالسلوك : وقد ورد تحتها ١٣ مخالفة بيانها كالآتى:

ـ سوء معاملة الجمهور (يومان ، أربعة ، ثمانية ، ١٥ يوما) . ـ ارتكاب افعال مخلة بالآداب أى فيها خروج على مقتضى اللياقة فى أماكن العمل وأوقاته الرسمية أو كون العامل فى حالة سكر أو تحت تأثير مادة مخدرة (٥ أيام ، سبعة أيام ، عشرة أيام ، ١٥ يوما) . ـ افتعال اصابة أو التهاب بقصد الحصول على أجازة (يومان ، ثلاثة ، أربعة ، خمسة) . الاعتداء بالقول أو الاشارة على الرؤساء ، وكذلك الاعتداء بالضرب أو السب أو القذف أثنـاء العمل أو بسببه على الرؤساء أو الزملاء (المحاكمة التأديبية) .

---

(١) وتتراوح العقوبة بين خمسة أيام وسبعة وعشرة وخمسة عشر يوما بحسب حالات العود .

(٢ و ٣) وعقوبتها الاحالة الى المحكمة التأديبية . فاذا كان الاحتفاظ بالأوراق الرسمية لغير الغرض السابق ، عوقب المخالف بخصم خمسة ايام او سبعة او عشرة او خمسة عشر يوما من راتبه بحسب حالات العود .

(٤) وعقوبتها الاحالة الى المحاكم التأديبية . فاذا كان الاحتفـاظ بالأوراق الرسمية لغير الغرض السابق ، عوقب المخالف بخصم خمسة ايام او سبعة أو عشرة او خمسة عشر يوما من راتبه بحسب حالات الود .

(٥) وعقوبة المخالفة تتراوح بين يومين وثلاثة وخمسة وسبعة بحسب مرات العود .

ـ الاعتداء بالقول أو بالاشارة على الزملاء (خمسة أيام ، سبعة، عشرة ، ١٥ يوما) • ـ التمارض (يوم ، يومان ، ثلاثة ، أربعة) • ـ تقديم ادعاءات كاذبة بقصد الاساءة الى سمعة العمل والعاملين (المحاكمة التأديبية) •

ـ مخالفة التعليمات الصحية أو تعليمات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته (يوم ، يومان ، أربعة ، سبعة) ـ رفض التفتيش أو التحايل لمنعه حسبما تقضى به التعليمات فى أحواله المختلفة اذا لم يكن القصد من ذلك التستر على بعض المخالفات (يومان ، ثلاثة ، خمسة ، سبعة أيام) • ـ رفض التفتيش أو التحايل لمنعه اذا كان ذلك بقصد التستر على مخالفات (المحاكمة التأديبية) ـ عدم توريد النقود المحصلة فى المواعيد المقررة دون مبرر •وكذلك عدم صرف النقود لمستحقيها فى مواعيد مناسبة (يومان ، ثلاثة ، أربعة ، خمسة) • ـ ارتكاب أعمال خارج نطاق العمل تمس سمعة العامل أو الوظيفة التى يشغلها (ثلاثة أيام ، خمسة ، سبعة ، عشرة) ـ اتهام العامل فى جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة (المحاكمة التأديبية) •

٥ ـ ثم جاءت التعليمات العامة لتوضيح بعض الغموض أو النقص المصاحب لعملية الترتيب السابقة • ويهمنا منها القواعد التالية :

(أ) فى حالة تعدد المخالفات المنسوبة الى العامل تعتبر كل مخالفة مستقلة عن الأخرى من حيث توقيع الجزاء ولو كانت المخالفات من نوع واحد • ويراعى التدرج فى توقيع الجزاء •

(ب) اذا وقع على العامل أربعة جزاءات عن مخالفات من نوع واحد ، فيضاعف الحد الأقصى بالنسبة للمخالفة الخامسة وما يليها • فاذا رؤى تجاوز حدود السلطات المخولة للوزير أو لوكيل الوزارة المختص ، يحال العامل الى المحاكمة التأديبية •

(ج) فى حالة محو الجزاءات عن العامل مع ارتكاب مخالفة بعد ذلك، يعامل من حيث توقيع الجزاء على الأساس المقدر للمخالفة الأولى •

(د) اذا ارتكب العامل مخالفة تختلف فى نوعها عن مخالفة أخرى سبق توقيع جزاء عنها ، يعامل بالنسبة للمخالفة الجديدة على الأساس المقدر للمخالفة الأولى •

(ه) للمحافظ الحق فى احالة العامل الى المحاكمة التـأديبية أو تخفيف الجزاء أو تشديده أو الغائه •

٦ ــ وأخيرا حددت اللائحة الرؤســاء الاداريين الذين يملكون توقيع الجزاءات وفقا لأحكام اللائحة ، ونصاب العقوبة التى يملكها كل منهم •

ثانيا ــ لائحة جزاءات هيئة البريد : اذا كانت لائحــة جزاءات العاملين بمحافظة القاهرة قد التزمت أسلوب الاختصار ، فان لائحــة الجزاءات الخاصة بالعاملين فى هيئة البريد قد التزمت أسلوب التفصيل الشديد ، ولم تتقيد بالتقسيم النوعى للمخالفات الذى رأيناه فى لائحة العاملين بمحافظة القاهرة ، ووصلت المخالفات التأديبية المقننة فيها الى ١٠٩٥ !! مخالفة • وربما كان السبب فى ذلك ، العمل المتخصص الذى تقوم به هيئة البريد ، ومحاولة مرتب الجرائم التأديبية بها ، تتبع العمل من أول مراحله حتى نهايته ، وكشف كل خطأ يلازم كل مرحلة ، وتقنينه ، وتحديد الجزاء المناسب له • ومن الواضح أنه لا يمكن تتبع جميع أنواع المخالفات التى احتوتها اللائحة ، ومن ثم فاننا نقف عند خطوطها العامة •

١ ــ بدأت اللائحة بتحديد المخالفات العامة ، غير المتصلة بالعمل الفنى المتخصص ، ووضعت على رأسها ٢٧ مخالفة يحال مرتكبها الى المحاكمة التأديبية ، أي لم تحدد لها اللائحة عقوبة بذاتهــا ، ووقف

المشرع عند تحديد المخالفة دون تقدير العقوبة الملائمة ، وفوض فى ذلك المحكمة التأديبية المختصة • ومن هذه المخالفات الجسيمة : انتحال شخصية غير صحيحة أو تقديم شهادات أو أوراق مزورة ، وارتكاب خطأ جسيم تنشأ عنه خسارة مادية جسيمة ، والاهمال فى تأدية واجبات الوظيفة اهمالا جسيما يؤدى الى خسائر فى الأرواح أو الممتلكات ، واستغلال سلطة الوظيفة ، والانقطاع عن العمل أو تركه أو التوقف عنه دون اذن بقصد الاضرار بالصالح العام ، وافشاء الأسرار الخاصة بالعمل ، وارتكاب فعل مخل بالآداب فى أمكنة العمل أو الوجود فى اثناء ساعاته فى حالة سكر ، أو تحت تأثير مادة مخدرة ، والاضراب عن العمل أو التحريض عليه ، والحكم بالحبس لمدة لا تقل عن شهرين لجريمة وقعت أثناء أو بسبب تأدية الوظيفة ، والتدخين أو اشعال النار فى الأماكن الممنوعة فى لوائح التشغيل ، وقبول الرشوة أو تقديمها ، وسرقة أموال الهيئة أو ما يسلم الى الموظف بحكم عمله ، والتلاعب فى تحرير حوافظ الايرادات وقسائم التحصيلات بأنواعها بقصد الاختلاس ، والتلاعب فى استمارات العطاءات أو تسهيل ذلك للغير ، وافشاء محتويات المراسلات والتحريض على مخالفة الأوامر والتعليمات الخاصة بالعمل•• الخ •

٢ — ثم أوردت اللائحة بعد ذلك مخالفات متنوعة ، وحددت لها عقوبات اما فى صورة خصم أيام من المرتب أو فى شكل مبالغ محددة يحكم بها على العامل • ومن هذه المخالفات : الاعتداء بالقول أو الفعل على أحد الرؤساء أو المشرفين ، والتوقيع على ساعات الميقات أو دفتر الحضور بدلا من الزملاء ، وسوء معاملة الجمهور أو توجيه ألفاظ خشنة أو نابية ، وارسال مكاتبات مصلحية ذات موضوع شخصى ، وتقديم شكوى ضد الرؤساء لا يقوم عليها دليل كاف ، وعدم الظهور بالمظهر اللائق مما يمس كرامة الوظيفة ، والخروج عن حدود اللياقة فى مخاطبة الرؤساء والمشرفين ، والنوم اثناء وقت العمل ، وتناول الطعام اثناء مواعيد العمل (!) ومخالفة التعليمات الخاصة بارتداء كسوة الهيئة ، والاهمال فى نظافة المكتب أو الأثاث ، واستعمال الاستمارات فى غير ما خصصت له (وعقوبتها ٢٠٠ مليم !!) وعدم ضبط ساعة المكتب يوميا أو عدم ارسالها للتصليح (٢٠٠ مليم !!) •• الخ •

٣ ـ واوردت اللائحة بعد ذلك مخالفات نوعية (حركة) بحسب الأعمال المتخصصة ، تحت العناوين التالية :

(أ) أعمال أشغال السفريات : تأخير تصدير مراسلة عادية ، عدم الصاق علامات الأجرة المستحقة على المراسلات ، ارسال البريد الجوى والبريد المستعجل بالطريق العادى وعدم تفريغ صناديق الخطابات أو تفريغها قبل أو بعد الميعاد المقرر .. الخ .

(ب) أعمال أشغال التوزيع : الخطأ فى تسليم المراسلات العادية للجمهور ، عدم اعادة المراسلات العادية المحدد لها ميعاد ، عدم قيد مراسلة مسجلة واردة فى الدفاتر الخاصة بها ، الخطأ فى تسليم المراسلات المسجلة للجمهور ، اعادة خطاب قبل وفاته المدة القانونية أو رغبة الراسل .. الخ .

(ج) أعمال أشغال التسجيل : عدم وضع العلامة المميزة على المراسلات المسجلة (٢٠٠ مليم) الخطأ فى تحرير اسم الجهة المرسل اليها ببطاقة الملف المسجل ، ضياع علم الوصول ، فقد خطاب مسجل.. الخ .

(د) أعمال أشغال الطرود : الخطأ فى حساب رسوم التأمين المستحقة لمصالح البريد الأجنبية ، الخطأ فى وزن الطرود غير المؤمن عليها ، تسليم طرد مؤمن عليه بصفة عادية ، تأخير تصدير طرد مؤمن عليه ، الخطأ فى تحرير اسم الجهة المرسل اليها ببطاقة سلالات الطرود ، قبول طرود تزيد عن الوزن المقرر ، قبول حافظة ارسالية نقود محررة بالقلم الرصاص .. الخ .

(هـ) فتح الحساب : عدم التأكد من شخصية فاتح الحساب ، عدم ملاحظة الخطأ فى مستندات فتح الحساب أو نقص فى بعض بياناتها ، تسليم العميل دفتر شيكات دون مراعاة تسلسل أرقام الدفاتر .. الخ (٢٠٠ مليم) .

(و) القيد بدفتر الأستاذ والاستمارة النوعية : الخطأ فى تحرير بيانات صاحب الحساب ، الخطأ فى قيد عمليات الايداع والسحب ..الخ.

(ز) الايداع فى الحساب الجارى : عدم مراقبة الأجزاء الثلاثة لأمر الايداع (٢٠٠ مليم) عدم قيد مستندات الايداع المستندى ..الخ.

(ح) السحب من الحساب الجارى : صرف شيك لحساب مكاتب أخرى بدون اخطار ، عدم التحقق من شخصية مقدم الشيك للصرف ، صرف قيمة شيك بعد وفاته المدة القانونية .. الخ .

(ط) مخالفات عامة : الخطأ فى تحرير المستندات أو نقص بعض بياناتها ، عدم التوقيع على المستندات فى المكان المخصص لها (٢٠٠ مليم) .. الخ .

(ى) مركز حركة البريد الجوى بمطار القاهرة : عدم متابعة كشوف المراجعة الواردة من الخارج ، الخطأ فى قيد رقم خطاب مسجل صادر الى الخارج أو وارد منه (١٠٠ مليم) .. الخ .

(ك) مخالفات أشغال صندوق التوفير : عدم تحصيل الرسوم أو الخطأ فى حساب الرسوم ، سحب دفتر توفير فى غير تسلسله ، الخطأ فى مسك دفاتر التوفير ، سحب دفتر التوفير من المودع بدون مبرر .. الخ .

٤ ــ وقننت اللائحة بعد ذلك المخالفات النوعية الخاصة بالادارات :

(أ) الادارة العامة للأفراد والتدريب : تأخير البت فى أى موضوع دون مبرر ، تأخر العرض عن ترقية موظف أو عن علاواته الدورية ، اعطاء معلومات أو افشاء سرية نتائج الامتحانات .. الخ .

(ب) ادارة شئون المناطق : ورد تحتها مخالفات أعمال النقـل والحركة ، وأعمال الطوائف وآلات التخليص ، وأعمال الارساليات ، وأعمال المتابعـة ، ومخالفات السكة الحديد ، وأعمال جداول تقسيم الأعمال ، وأعمال آلات التليفون ، وتجديد البريد ومحاضر التفتيش ، وأعمال المركبات ، وأعمال التعهدات ، وأعمال الخدمات المصلحية .

(جـ) الادارة العامة للشئون المالية والمخازن والاحصاء : وقنن تحتها الأخطاء الخاصة بالادارة المالية ، وأعمال الطوابع ، وأعمال حصر الحسابات ، وأعمال الشطب ، وأعمـال المنصرف ، وأعمـال المتحصل ، وأعمال الحوالات ، وأعمال التوكيل ، وأعمال المراقبة ، وأعمـال الموازنة ، وأعمـال الحركة وأعمـال الحسابات الخارجية ، وأعمال الطرود الخارجية ، وأعمـال المراجعة الخارجية ، وأعمـال الحوالات السودانية (التراخيص) ، وأعمال الآلات ، وأعمال قسم تنسيق البيانات ، وأعمال ادارة المخازن ، وأعمال الادارة الخارجية .

(د) الادارة العامة للتفتيش : وتشمل الأخطاء المحتمل وقوعها فى أعمال قسم التفتيش ، والشكاوى ، وقسم المخالفات ، والمتابعة ، وقسم التحقيقات ، وأعمال الشئون القانونية ، والادارة العامة للتنظيم والمشروعات ، وادارة المطابع .

٥ — ويتبين من هذا القدر من عرض بعض الأحكام الواردة فى لائحتين من لوائح الجزاءات الكثيرة ، صدق الملحوظات التى ذكرناها فيما سلف ، والتى نرى من المفيد التذكير بأهمها هنا :

(أ) أن تقنين المخالفات التأديبية لن يكون الا جزئيا .

(ب) أن بعض أنواع التقنين شكلية ، ونعنى بها تلك التى تردد الواجبات العامة المقررة فى قوانين التوظف ، و نجد أمثلة لهذا المسلك فى لائحة الجزاءات الخاصة بمحافظة القاهرة .

(ج) أن المقنن حين يذكر المخالفة ويحيل بشأنها الى « المحاكمة التأديبية » فانه يسلم بالصعوبة الأساسية فى هذا المجال ، والقائمة على تعسر الربط بين الجريمة التأديبية وبين العقوبة التأديبية •

(د) أن العـود يمثـل مشكلة حقيقية ، وقد واجهتها لائحـة الجزاءات الخاصة بمحافظة القاهرة • ولكن لائحة هيئـة البريد لم تواجهها ، وبالتالى تركتها لترخص سلطة التأديب : فان شاءت وقعت عقـوبة مما يدخل فى اختصاصها ، وان شـاءت أحالت المخالف الى المحكمة التأديبية المختصة •

(هـ) أنه اذا كان من العسير وصف تحديد الجرائم التأديبية المسلكية فى الحياة الخاصـة ، فانه من الأيسر نسبيا وصف الأخطاء ذات الطابع الفنى ، لا سـيما فى الأعمال الفنية التى يمكن تقسيم خطواتها ، كما رأينا بالنسبة لهيئة البريد ، فمثل هذا التقسيم المفصل مفيد جدا فى تدريب الموظف ، لأنه يوضح له مواطن العثرات ، ومكامن الزلل ، فيبصره مقدما بأسلوب العمل السليم • ومن ثم فاننا نحبذ اتباع ذات الأسلوب فى الجهات الأخرى ، وتوزيع لائحة الجزاءات على جميع العاملين ، لا على سبيل الارهاب ، ولكن بقصد التعليم •

ولكن العيب الجوهرى فى هذه اللوائح ، يتمثل فى خطر الجمود والتعميم : فالعمل الادارى يمتاز بالتطور السريع ، بالنظر الى تقدم الفن الادارى • ومن ثم فان لوائح الجزاءات محتاجة الى المراجعة الدورية المستمرة ، ليعـاد وصف الخطأ فى ضوء التوزيع الجـديد للمسئولية ، وبالنظر الى مستوى التدريب الذى يتلقاه العـاملون ، وتحدد له العقوبة المناسبة والمطابقة للظروف الجديدة • واذا لم يعد النظر فى لوائح الجزاءات ، فربما أصبحت وثائق قديمة ضررها أكثر من نفعها ، لا سيما بالنسبة للعقوبات المالية التى لم تعد تتناسب مع خطورة الذنب الادارى ، اذ تقف لائحة الجزاءات حجر عثرة فى سبيل الردع والتقويم •

ثم ان توحيد العقوبة بالنسبة الى الخطأ الواحد ، مهما كان مرتكبه ، يتغاضى عن الصبغة الشخصيه فى الخطأ التأديبى والتى أشرنا اليها فيما سلف ، فالخطأ الذى يقع من موظف مبتدىء يعاقب عنه بذات العقوبة التى توقع على موظف قديم • وسوء النية وحسنها عند ارتكاب الخطأ لا وزن له • وكل هذه أمور يقدرها مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية وفقا للقاعدة العامة ، أى اذا لم يكن ثمة لائحة للجزاءات تضع العقوبة التى تقدرها لكل خطأ • ولكن يخفف من الخطر المشار اليه أمران : الأول أن العقوبة التى تضعها اللائحة لخطأ معين تعتبر الحد الأقصى ، ومن ثم فان سلطة التأديب اذا كانت لا تستطيع أن تتجاوزها ، فانها تستطيع أن تحكم بأيسر منها • ومن ناحية ثانية فان الرئيس الادارى الأعلى له سلطة التعقيب على الجزاءات الموقعة ، ومن ثم فانه يملك تخفيفها أو تشديدها أو الاحالة الى المحكمة التأديبية على التفصيل الذى سوف نعرض له فى موضعه عند دراسة الموضوعات التالية من هذا المؤلف (١) •

---

(١) من الدول العربية التى اصدرت الكثير من لوائح الجزاءات الجمهورية العربية السورية فثمة مثلا لائحة الجزاءات والمكافآت فى المصرف الصناعى ، بتاريخ ١٩٦١/٧/١ ، وتتضمن (أ) مخالفات تتعلق بمواعيد العمل (١٠ مخالفات) (ب) مخالفات تتعلق بنظام العمل (٢٢ مخالفة) (جـ) ومخالفات تتعلق بسلوك العامل (١٠ مخالفات) .

وهناك لائحة المخالفات وأصول التحقيق والتأديب الخاصة بوزارة الكهرباء وتتضمن : (أ) مخالفات تتعلق بمواعيد العمل (١٢ مخالفة) (ب) مخالفات تتعلق بنظام العمل (٤١ مخالفة) (جـ) مخالفات تتعلق بأعمال المراقبين (٨ مخالفات) (د) مخالفات تتعلق بأعمال الوصل والعدادات (٧ مخالفات) (ز) مخالفات نظام الجباية (و) مخالفات تتعلق بالسائقين (١١ مخالفة) (ز) مخالفات تتعلق بمفتشى العدادات وقمع السرقات (٧ مخالفات) (ح) مخالفات تتعلق باستعمال المواد والآلات وتنفيذ المشاريع) ١٥ مخالفة ((ط) مخالفات تتعلق بسلوك العمال (١٧ مخالفة) .

المبحث الثانى

الخطة العامة فى تحديد واجبات الموظفين

ذكرنا فيما سلف أنه رغم الجهود الراميـة الى تقنين الجرائم التأديبيه فما تزال تلك الحركه فى بدايتها ، وما برحت النتائج التى أمكن التوصل اليها تعتبر من قبيل الاستثناء • أما الأصل العام فيقوم على رسم خط عريض لواجبات الموظفين العامة ، يستهدى به كل من الموظف وسلطة التأديب وجهات القضـاء التى تتولى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصها •

وأول دعامات هـذه الخطـة ينحصر فى تضمين قوانين التوظف الواجبات الأساسية للموظفين سواء فى حياتهم الوظيفية أو الخاصة ، ثم يتولى الفقه وللقضـاء شرح هذه الواجبات ، وتحديد عناصرها ومضمونها • ومن ثم فاننا سوف نورد النصوص الخاصة بهذا الأمر فى قانون العاملين الحكوميين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وفى القانون رقم ٤٨ لسـنة ١٩٧٨ (القطـاع العـام) ونضيف اليها ، على سـبيل الاستئناس ، النصوص المقـابلة فى بعض قوانين التوظف فى الدول العربية التى أمكن الحصول عليها ، ثم نعقب على ذلك بشرح فقهى لهذه النصوص • وواضح أنه متى تحددت واجبات العـامل ، فان الجريمة التأديبية تتمثل فى مخالفة هذه الواجبات سواء كان ذلك فى صورة ايجابية أو سلبية •

المطلب الأول

الواجبات والمحظورات وفقا للنصوص

الفرع الأول

فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨)

سلك هذا القانون — كما كان الشأن فى ظل القوانين الثلاثة التى سبقته — الخطة التقليدية فى هذا الصدد ، والقائمة على تحديد أهم ما يجب على العاملين أداؤه ، وما يتعين عليهم تجنبه ، وذلك فى الفصل العاشر من الباب الثانى منه ، وذلك فى المادتين ٧٦ و ٧٧ منه على النحو التالى :

مادة ٧٦ « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها . وعليه :

١ — أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢ — أن يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه فى الوقت المناسب .

٣ — أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام ، وأن يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب .

٤ — المحافظة على مواعيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للوحدة فى حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد .

٥ — المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التى يعمل بها ومراعاة صيانتها .

٦ — ابلاغ الجهة التى يعمل بها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير .

٧ — أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة .

٨ — أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه ، كما يكون مسئولا عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصه » .

مادة ٧٧ : يحظر على العامل :

١ — مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها .

٢ — مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

٣ — مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية .

٤ — الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات

الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة .

٥ ـ عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها . ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

٦ ـ عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه .

٧ ـ أن يفضى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر الا اذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص .

٨ ـ أن يفشى الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك العامل الخدمة .

٩ ـ أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصيا .

١٠ ـ أن يخالف اجراءات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة .

١١ ـ أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة اذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الاخلال بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ الذى يقصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة .

١٢ — أن يؤدى أعمالا للغير بأجر أو مكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية الا باذن من السلطة المختصة • ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية اذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائى ممن تربطهم به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة •

وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة وذلك بشرط اخطار الجهة الرئاسية التابع لها بذلك •

١٣ — أن يشرب الخمر أو يلعب القمار فى الأندية أو المحال العامة •

١٤ — ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة :

(أ) قبول أى مزايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته •

(ب) أن يجمع نقودا لأى فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع امضاءات لأغراض غير مشروعة •

(ج) أن يشترك فى تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون اذن الجهة التى تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية •

(د) أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية والادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته •

(ه) أن يزاول أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته •

(و) أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس ادارتها أو أى عمل فيها الا اذا كان مندوبا عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلى أو شركات القطاع العام •

(ز) أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله •

(ح) أن يضارب فى البورصات •

وبعــد أن أورد المشرع هذه القائمة ، عقب عليها فى المادة ٧٨ بما يؤكد المعنى الذى أوردناه فى أكثر من موضع ، من أن الواجبات والمحظورات الواردة بها لم تتقرر على سبيل الحصر ، وذلك حيث يقول فى المادة المشار اليها : « كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة ، يعاقب تأديبيا » •

الفرع الثانى

فى قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

وردت قائمة الواجبات والمحظورات فى الفصل العاشر من الباب الثانى من القانون على النحو التالى :

مادة ٧٨ ـ يجب على العامل مراعاة الأحكام الآتية :

١ ــ أداء الواجبات المنوطة به بدقة وأمانة •

٢ ــ أن يحسن معــاملة الجمهور مع انجاز مصالحه فى الوقت المناسب •

٣ ــ المحافظة على مواعيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخليــة للشركة فى حالة التغيب عن العمل أو التــأخير عن المواعيد ٠

٤ ــ المحافظــة على ممتلكات وأموال الشركة التى يعمل بهــا وصيانتها ٠

٥ ــ المحافظة على كرامة الوظيفة والسلوك بالمسلك اللائق بها ٠

٦ ــ ابلاغ الجهة التى يعمل بها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليهما خلال المدة التى تحــددها اللائحة الداخليــة للشركة ٠

٧ ــ أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات العــاجلة اللازمة لتأمين سير العمل ٠

٨ ــ أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ٠

ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه ، كما يكون مسئولا عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصاته ٠

مادة ٧٩ ــ يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة ما يأتى :

١ ــ افشاء المعلومات المتعلقة بالعمل اذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تصــدر بذلك ، ويظل هذا الالتزام قائما بعــد انتهاء العلاقة الوظيفية ٠

٢ ــ الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق المتعلقة بالعمل ولو كان عملا كلف به شخصياً ٠

٣ — الجمع بين عمله وأى عمل آخر اذا كان من شـأن ذلك الاخلال بواجبات وظيفته أو لا يتفق مع كرامة الوظيفة ومقتضياتها .

٤ — القيام بأعمال للغير بأجر أو بغير أجر الا بموافقة الجهة التى يحددها مجلس الادارة .

ويستثنى من ذلك القيام بأعمال القوامة والوصـاية والوكالة والمساعدة القضائية لمن تربطهم به صلة القرابة أو النسب الى الدرجة الرابعة ، وكذلك القيام بأعمال الحراسة على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به قرابة أو نسب الى الدرجة الرابعة ، وذلك كله بشرط أن يخطر الجهة الرئاسية التابع لها .

٥ — مزاولة الأعمـال التجـارية بوجه عام وكذلك الدخول فى المناقصات والمزايدات وغيرها من أوجه النشاط التى تتصـل بمهام وظيفته .

٦ — الاشتراك فى أوجه نشـاط المشروعات أو المنشآت التى تمارس نشاطا مماثلا أو مرتبطا بالنشاط الذى تمارسه الشركة التى يعمل بها .

٧ — شراء أو استئجار عقـار أو منقول مما تطرحه الجهات القضائية أو الادارية للبيع أو للايجار اذا كان ذلك يتصل بأعمـال وظيفته .

٨ — استئجار أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان ذلك يتعارض مع نشاط الشركة التى يعمل بها .

٩ — المضاربة فى البورصات .

١٠ — شرب الخمر أو لعب الميسر فى الأندية أو المحال العامة .

١١ — الاقراض أو الاقتراض من وكلاء الشركة التى يعمل بها أو المعتمدين لديها أو ممن يمارسون نشاطا مماثلا أو مرتبطا بالنشاط الذى تمارسه الشركة التى يعمل بها أو ممن يتعاقدون معها .

١٢ — قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض من أى نوع بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

١٣ — التصريح بمعلومات أو بيانات تتصل بعمل الشركة بغير تصريح سابق من الجهة المختصة بالشركة .

١٤ — مخالفة اجراءات الأمن التى يصدر بها قرار من مجلس ادارة الشركة .

١٥ — جمع نقود لأى فرد أو هيئة أو توزيع منشورات أو جمع توقيعات أو الاشتراك فى تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل الا اذا كان ذلك كله بموافقة الجهة التى يحددها مجلس ادارة الشركة ، ومع مراعاة أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية .

١٦ — أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس ادارتها أو أى عمل فيها الا اذا كان مندوبا عن الشركة أو وحدات القطاع العام أو الحكومة أو الحكم المحلى .

وهنا أيضا عقب المشرع على هذا التعداد غير الحصرى بالحكم التقليدى الذى تضمنته المادة ٨٠ حيث تقول : « كل عامل يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يجازى باحدى الجزاءات المنصوص عليها فى المواد التالية وذلك بما يتناسب مع وظيفته وظروف المخالفة التى ارتكبها » .

الفرع الثالث

فى قوانين بعض الدول العربية

أورد الدكتور حمدى أمين عبـد الهادى ، فى مؤلفه « الادارة العامة المقـارنة » (طبعة ١٩٧٠ ، ص ٣٣٦) شرحا مقـارنا لنظم الموظفين فى معظم الدول العربية ، نستعين به فى سرد أهم الواجبات والمحظورات التى قررتها الدول العربية فى القوانين المنظمة للوظيفة العـامة بها ، مع ايراد القوانين والأنظمة التى أمكن الحصول عليها حتى الآن .

أولا — المملكة المغربية

وفقا للقانون الأساسى للوظيفة العمومية الصادر به ظهير شريف سنة ١٩٥٨ ؛ حددت واجبات الموظفين كما يلى : ١ — احترام سلطة الدولة والعمل على احترامها . ٢ — حظر النشاط المربح بحيث يمتنع على الموظف أن يمارس بصفة مهنية أى نشاط يدر عليـه دخلا ، ولا يزول هذا الحظر الا بمقتضى « مقرر » (١) يصـدره فى كل حالة على حدة الوزير المختص بعد موافقة رئيس الوزراء . ويجوز الغاء هذا القرار فى أى وقت . ولا يشمل هذا المنع انتاج المؤلفات العلمية أو الأدبية أو الفنية ، على أنه لا يجوز للموظفين أن يذكروا صفاتهم أو مراتبهم الادارية بمناسبة نشر هذه المؤلفات الا بموافقة الوزير المختص . ٣ — حظر أعمال المقاولات : فيمتنع على كل موظف « مهما كانت وضعيته أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت أى اسم كان فى مقاولة موضوعة تحت مراقبة الادارة أو المصلحة التى ينتمى اليها أو على اتصال بها ، مصالح من شـأنها أن تمس بحريته » .

---

(١) تطابق اصطلاح « قرار » فى مصر .

٤ — المسئولية عن أداء العمل : كل موظف كيفما كانت رتبته فى السلك الادارى مسئول عن القيام بالمهام التى عهد بها اليه • كما أن الموظف المكلف بتسيير مصلحة من المصالح مسئول أمام رؤسائه عن السلطة المخولة له لهذا الغرض ، وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه • ولا يبرأ فى شىء من المسئوليات الملقاة على عاتقه بسبب المسئوليات المنوطة بمرءوسيه ، وكل هفوة يرتكبها الموظف فى تأدية وظيفته أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية زيادة ان اقتضى الحال عن العقوبات التى ينص عليها القانون الجنائى • وعند متابعة أحد الموظفين من طرف الغير بسبب هفوة ارتكبها فى عمله ، يتعين على « المجتمع العمومى » أن يتحمل الغرامات المالية المحكوم بها عليه مدنيا (١) •

٥ — عدم افشاء الأسرار : يلتزم كل موظف بكتم سر المهنة فى كل ما يخص الأعمال والأخبار التى يعلمها أثناء تأدية مهام وظيفته أو بمناسبة مزاولتها • ويمنع كذلك منعا كليا اختلاس أوراق المصلحة ومستنداتها أو تبليغها للغير بصفة مخالفة للنظام • ولا يمكن أن يتجرد الموظف من هذا الالتزام ،لا بمقتضى قرار من الوزير الذى يتبعه •

ثانيا — الجمهورية العربية الليبية

حدد القسم الرابع من قانون الخدمة المدنية — رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ — الواجبات والمحظورات بالنسبة للموظفين العموميين كما يلى :

أولا — الواجبات : يجب على الموظف :

١ — أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية التى يحددها مجلس الوزراء وأن يخصص

---

(١) فكأن المشرع يحل الدولة محل الموظف فيما قد يحكم به عليه مدنيا بسبب يتعلق بأعمال وظيفته .

أوقات العمل لأداء واجبات وظيفته ، وأن يطيع وينفذ الأوامر التى يصدرها له رئيسه أو غيره ممن يكون له سلطة اصدار هذه الأوامر ، وأن يقوم بواجباته وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات التى تصدر اليه • ويجوز لرئيس الموظف تكليفه بالعمل فى غير أوقاته الرسمية اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك •

٢ ــ أن ينتسب ويشترك داخل البلاد أو خارجها فى أية دورة تدريبية تقررها أو توافق عليها الحكومة لتحسين مستويات أدائه لعمله أو لرفع كفايته وانتاجه فى الخدمة العامة • ٣ ــ أن يحسن معاملة رؤسائه وزملائه ومرءوسيه وأفراد الجمهور • ٤ ــ أن يتجنب القيام بعمل أو الظهور بمظهر لا يليق بشرف الوظيفة أو يتعارض مع مقتضيات الواجب • ٥ ــ أن يكتم الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها أو كانت هناك تعليمات بكتمانها ، ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله • ٦ ــ أن يحول أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع تجاوز للقوانين واللوائح والتعليمات النافذة أو أى اهمال فى تطبيقها أو أية مخالفة لها • واذا وقع فى شىء من ذلك نتيجة تنفيذ أوامر صادرة اليه من رئيسه ، فان الرئيس يتحمل وحده مسئولية تنفيذ هذه الأوامر التى يكون قد أصدرها كتابة • ٧ ــ أن يقيم فى الجهة التى بها مقر وظيفته ، ولا يجوز أن يقيم بعيدا عنها الا لأسباب ضرورية يقدرها رئيس مصلحته وألا يتغيب عن عمله بدون اذن أو سبب مقبول • ٨ ــ ألا يحتفظ لنفسه بأصل أو صورة أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل أو يأخذ صورة منه فى الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا الا باذن كتابى من الوزير • ٩ ــ أن يقوم بغير ما تقدم ذكره من الواجبات الواردة فى الدستور والقوانين واللوائح الصادرة بمقتضاها المتعلقة بوظيفته وسلوكه الشخصى •

ثانيا — ..

١ — ألا يشتغل فى التجاره او ..
فى وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالوساطه د يـ..
مقتضياتها • وبوجه خاص ألا يكون له أية مصـلحة فى مقـاولات
أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته • وتنظم بلوائح ، الأحوال التى
يجوز فيها لذوى المؤهلات المهنية أو العلمية مزاولة هذه المهن فى غير
أوقات العمل الرسمية • ٢ — ألا ينتمى الى حزب سياسى أو يشترك
فى اجتماعات أو مظاهرات حزبية أو دعايات انتخابية • ٣ — أداء
أعمال لغير الحكومة والمؤسسات والهيئات العـامة بمرتب أو مكافأة
ولو فى غير أوقات العمـل الرسمية ، وذلك مع مراعاة حكم الفقـرة
الأولى السابقة • ويجوز أن يتولى الموظف بمرتب أو مكافأة أعمـال
القوامه والوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية اذا كان
المشمول بالقوامة أو الوصاية أو الغائب أو المعير له مساعد قضائى
ممن تربطهم به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة • وكذلك
يجوز للموظف أن يتولى بمرتب أو بمكافأة النظر على الوقف اذا كان
مستحقا فيه أو مشروطا له النظر من الواقف أو كان الوقف مستحقا
لمن تربطه به صلة القربى أو النسب لغاية الدرجة الرابعة ، والحراسة
على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن
تربطه به صلة القربى أو النسب لغاية الدرجة المذكورة • وفى جميع
الحالات يجب على الموظف اخطار الوزارة التابع لها بذلك ، ويحفظ
هـذا الاخطار فى ملف خدمتـه • ٤ — شراء أو استئجار بقصـد
الاستغلال عقارات أو منقولات مما تطرحه الحكومة فى الدائرة التى
يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان ذلك مما يتصل بها أو أن يحصل
على أى امتيـاز حكومى • ٥ — لعب القمار فى الأندية أو المحلات
العمومية أو الملاهى وأن يضارب فى البورصات • ٦ — أن يشترك
فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس ادارتها أو أى منصب
آخر فيها الا أن يكون مندوبا عن الحكومة • ٧ — توسيط أحد فى
شأن خاص بوظيفته أو أن يتوسط لأى شخص فى أى شأن من ذلك
لا يمت الى اختصاصه بصلة • ٨ — التماس أو طلب أو أن يقبـل

رأسا أو بالوساطة بسبب الوظيفة من أصحاب المصالح المتعلقة بوظيفته أو ذويهم هدايا أو منحا أو أن يقترض منهم نقودا . ٩ ـ العمل محررا لأية جريدة مملوكة ملكا خاصا و أن يساهم على أى وجه فى ادارتها أو اصدارها . ويجوز له أن ينشر بامضائه مقالات فى الصحف عن الشئون العامة ، على أن تكون بعيدة عن السياسة والتشهير بالغير أو التهجم عليه والنقد لأعمال الحكومة . ١٠ ـ القيام باعداد أو نشر أو توزيع المقالات والمنشورات ذات الصبغة الحزبية أو التوقيع على أية عريضة عامة فيها مهاجمة لأعمال الحكومة أو أن يثير الناس للقيام بأمر من هذه الأمور . ١١ ـ مخالفة القواعد والأحكام المالية أو الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو يترتب عليه مماطلة أو تسويف أو عدم امتثال أو رد على ملاحظات ديوان المحاسبة . ١٢ ـ القيام بغير ما تقدم من المحظورات والأعمال المحرمة بمقتضى الدستور والقوانين والأنظمة المقررة (١) .

ثالثا ـ الجمهورية العربية السورية

والقانون الذى نشير اليه ، هو قانون قديم ، وهو قانون الموظفين الأساسى رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ (المعدل بالقانون رقم ٣٥٨ بتاريخ ١٠ جزيران ١٩٤٧) وقد ذكر الواجبات والمحظورات بالنسبة الى الموظفين على النحو التالى (٢) :

---

(١) ويلاحظ الصياغة الجيدة والواضحة فى نهاية كل من الواجبات والمحظورات ، والتى تجعل التعداد على سبيل التمثيل والتخصيص لا على سبيل الحصر .

كما يلاحظ القرب فى الصياغة والأحكام بين هذا التشريع والتشريعات المصرية .

(٢) وان كان قد صدر قانون خاص لمجلس التأديب ، وهو القانون رقم ٩٠ الصادر فى ١٩٦٢/٨/٢٣ . وسوف نشير اليه عند الحديث عن سلطة التأديب .

أولا — واجبات الموظف :

مادة ٢٢ : (معدلة بالقانون رقم ٣٥٨ بتاريخ ١٠ جزيران ١٩٤٧) يترتب على الموظف الواجبات التالية : ١ — أن يؤدى العمل المنوط به شخصيا وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة • ٢ — أن يعاون بعضهم بعضا فى أداء الواجبات العاجلة • ٣ — أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر رؤسائه فى دقة ، ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر عنه • ٤ — أن يتحمل المسئولية قبل رؤسائه عن حسن سير العمل الموكول اليه • وعليه أن يبادر الى ابلاغ هؤلاء الرؤساء كتابة كل تجوز أو اهمال أو مخالفة فى تطبيق القوانين والأنظمة • ٥ — أن يراعى المواعيد المعينة للحضور والانصراف • ٦ — أن يتصرف فى أدب ولباقة فى صلته برؤسائه وزملائه ومرءوسيه وفى معاملته للجمهور • ٧ — أن يكون مسئولا قبل الحكومة فى الأضرار التى تنشأ عن سوء قيامه بواجباته ، سواء كان ذلك عن عمد أو اهمال • ولا تخل القواعد المشار اليها بمسئولية الموظف قبل الغير وفقا للأحكام المقررة فى هذا الشأن •

ثانيا : المحظورات على الموظف (معدلة بالقانون ذاته) يحظر على الموظف : ١ — الاتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة • ٢ — أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازا بسبب أدائه لأعمال وظيفته أو ن يقبل الوعد بشىء من ذلك • ٣ — الافضاء بمعلومات أو ايضاحات عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة • ويظل الالتزام بكتمان السر قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله • ٤ — الادلاء أمام القضاء بوصفه شاهدا أو خصما أو خبيرا بمعلومات عن أعمال تتصل بواجبات وظيفته أو تقع بمناسبة أدائه ما لم ترخص بذلك السلطة المختصة • ولا يجوز رفض الترخيص الا اذا كان بمنحه مساس بالمصلحة العامة • ٥ — أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من

الأوراق الرسمية أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة للاحتفاظ بها ولو كان هو الذى قام بتحريره • ٦ — ترك العمل فى سبيل الاضراب أو أن يتوقف عنه أو أن يحرض غيره من الموظفين على ذلك • ولا يجوز لجمعيات الموظفين او الجمعيات التعاونية أن تحرم موظفا من عضويتها أو أن تلحق بمصالحه ضررا ماديا لامتناعه عن الاشتراك فى الاضراب • ويعتبر باطلا كل اتفاق او شرط يقضى بغير ذلك • ٧ — الانتماء الى جمعية أو جماعة تتوخى أغراضا غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر • ٨ — الانتماء الى حزب سياسى أو جماعة سياسية او القيام بأى نشاط سياسى غير ناشىء عن واجب الوظيفة • ٩ — الجمع بين وظيفته وبين اى عمل تبعى آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة اذا كان من شأنه ان يضر بأداء واجبات الوظيفة او كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب • وبوجه خاص : (أ) كل عمل من الأعمال التجاريه أو المضاربات المالية ، خاصة ما كان منها متصلا ببيانات أو معلومات تصل اليه عن طريق وظيفته • (ب) شراء العقارات او المنقولات التى تطرحها الحكومة او السلطة القضائية للبيع فى الدوائر التى يؤدى فيها الموظف وظيفته أو التى تتصل بها • (ج) استئجار الأراضى بقصد الاستغلال فى الدائرة التى يؤدى فيها الموظف أعمال وظيفته • (د) الاشتراك فى الأعمال والمقاولات التى يوكل اليه تحضيرها وتنفيذها أو الحصول على مصلحة أو ميزة خاصة بها • (هـ) الاشتراك فى تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس ادارتها أو أى منصب آخر فيها الا أن يكون مندوبا تعينه الحكومة • ١٠ — أن يكون وكيلا بأجر فى القيام بأعمال للغير • ولا يجوز له أن يكون وكيلا بدون أجر اذا كانت الأعمال الموكل فيها مما جرت العادة بدفع أجرة الى الوكلاء فى مقابل القيام بها • ولا يسرى هذا الحكم فى حالة القوامة أو الوصاية على القاصرين وناقصى الأهلية ونظارة الوقف الذى كان الموظف مستحقا فيه أو مشروطا تعيينه من قبل الواقف •

رابعا ــ المملكة الأردنية الهاشمية

وقد صدر فيها « نظام » جديد للخدمة المدنية ، وهو النظام رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢ (الصادر فى ١٦/١٠/١٩٨٢) ليحل محل النظام رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ ، والذى شرحناه فى الطبعة السابقة من هذا المؤلف •

ووفقا لهذا النظام الجديد : حددت المادة ٧٧ منه واجبات الموظف وسلوكه على النحو التالى :

الواجبـــات (مادة ٧٧) : يجب على الموظف ــ تحت طائلة المسئولية التأديبية : (أ) أن يقـوم بنفسه بمتطلبات الوظيفة التى يشـــغلها ، وأن يكرس جميـــع أوقات الدوام الرسمى لعمل منتج ، ويجوز تكليف الموظف بالعمل أكثر من ساعات العمل المحددة أو بالعمل أيام العطلة الرسمية اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك • (ب) أن يتصرف بأدب وكياسة فى صلاته برؤسائه وزملائه ومرءوسيه وفى تعامله مع الجمهور ويحافظ فى جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها (جـ) أن ينفذ الأوامر والتوجيهات التى يصدرها اليه رؤساؤه ، ويؤدى واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة ، وأن يراعى التسلسل الادارى فى الاتصالات الوظيفية • (د) أن يتوخى فى عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم التفريط بأى من حقوقها وأن يبـــلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز أو اهمال أو اجراء يضر بمصلحة الدائرة • (هـ) أن يقدم أى اقتراحات مفيدة لتحسين طرق العمل ورفع مستوى الاداء فى دائرته •

المحظـــورات (مادة ٧٨) : يحظـــر على الموظف تحت طائلة المسئولية التأديبية : (أ) أن يترك العمل أو أن يتوقف عنه لأى سبب من الأسباب دون اذن من رئيسه • وللوزير أن يقرر حسم الساعات التى يتغيب فيها الموظف أو يصرح له بالغياب لأمور خاصة أثناء الدوام الرسمى من أجازته السنوية العادية المستحقة له بمعدل يوم واحد من كل أربع ســـاعات يتغيب فيها على ذلك الوقت • (ب) أن يفضى بأية معـــلومات أو ايضاحات عن المســـائل التى ينبغى أن تظـــل سرية ،

أو صدرت بشأن سريتها تعليمات خاصة الا باذن رسمى أو أن يحتفظ لنفسه بأية وثيقة أو مخابرة رسمية أو صورة أو نسخة منها • (جـ) أن ينتمى الى أى حزب من الأحزاب السياسية أو أن يشترك فى أية مظاهرات أو اضرابات أو أية اجتماعات حزبية أو سياسية أو دعاية انتخابية (باستثناء دعايات انتخابية لنقابته أو جمعيته) أو أن يعقد اجتماعات لانتقاد أعمال الحكومة أو أن يشترك بأى صورة من الصور فى نشاط يهدف الى تحقيق تلك الغايات • (د) أن يوزع أية مطبوعات سياسية أو أن يكتب أو يوقع عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الحكومة وهيبتها • (هـ) أن يكون محررا فى مطبوعة دورية أو موقوتة أو أن يشترك بشكل مباشر أو غير مباشر فى ادارتها الا اذا كانت المطبوعة تصدرها دائرة من دوائر الحكومة • (و) أن يستغل وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة او ربح شخصى (ز) أن يقبل هدايا أو اكراميات أو منح من أصحاب المصالح الذين لهم علاقة أو ارتباط مالى بدائرته • (ح) أن يقبل أى عمل خارج نطاق أعماله الرسمية الا بتصريح من الوزير ، على أن يكون القيام بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمى •

خامسا — المملكة العربية السعودية

ونشير هنا الى أحكام المرسوم الملكى رقم ١٣٩١ (هـ) (الموافق ١٩٧٢ ميلادية) باصدار نظام الموظفين العام فى المملكة العربية السعودية •

الواجبات :

مادة ١٥ : يجب على الموظف أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة ، سواء كان ذلك فى محل العمل أم خارجه •

مادة ١٦ : يجب على الموظف أن يراعى آداب اللياقة فى تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرءوسيه •

مادة ١٧ : يجب على الموظف أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته ، وأن ينفذ الأوامر الصادرة اليه بدقة وأمانة فى حدود النظم والتعليمات .

مادة ١٨ : كل موظف مسئول عما يصدر عنه ومسئول عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصه .

المحظورات :

مادة ١٩ : يحظر على الموظف على وجه الخصوص : ١ — اساءة استعمال سلطة وظيفته ٢ — استغلال النفوذ ٣ — قبول الرشوة أو طلبها بكافة الصور المنصوص عليها فى نظام مكافحة الرشوة ٤ — قبول الهدايا أو الاكراميات أو خلافها بالذات أو الواسطة بقصد الاغراء من أرباب المصالح ٥ — افشاء الأسرار التى يطلع عليها بحكم وظيفته حتى بعد تركه الخدمة ٦ — الاشتغال بالتجارة بطريق مباشر أو غير مباشر ٧ — الاشتراك فى تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس ادارتها أو أى عمل فيها أو فى أى محل تجارى الا اذا كان معينا من الحكومة أو كان مرخصا له بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

مادة ٢٠ : لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفته وممارسة مهنة أخرى . واستثناء من ذلك يجوز الترخيص بالاشتغال بالمهن الحرة لمن تقتضى المصلحة العامة الترخيص لهم بذلك ممن تثبت حاجة البلاد لمهنهم ، ولا يجوز منح هذا الترخيص (١) الا بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب الوزير المختص وبعد أخذ رأى رئيس ديوان الموظفين العام ، كما لا يجوز منح هذا الترخيص للموظف الا بالشروط الآتية :

---

(١) وتنص المادة ٢١ من النظام على ان : « يكون الترخيص المنصوص عليه فى المادة ٢٠ لمدة سنتين ، ويجوز تجديده لمدة او لمدد اخرى مماثلة وفق الاجراءات المنصوص عليها فى المادة المذكورة . وينتهى هذا الترخيص بقوة النظام فى اى وقت اذا زال شرط من شروطه » .

١ — أن يكون من موظفى المرتبة الثالثة عشر فما دون ٢ — أن تتوفر لديه شروط ممارسة المهنة ٣ — ألا تكون هناك صلة أو علاقة بين عمل وظيفته وعمله الخارجي يمكن معها استعمال نفوذه أو سلطة وظيفته فى تيسير الأعمال الخارجية التى يقوم بها لحسابه الخاص أو لحساب من يعمل له ٤ — أن تكون ممارسة الموظف لمهنته فى غير الأوقات الرسمية لأعمال وظيفته ٥ — ألا تمنعه ممارسة المهنة أو تعطله عن أداء عمل وظيفته ٦ — ألا يقوم بأى عمل له صلة بالوزارة أو المصلحة التى يعمل فيها .

سادسا — الجمهورية العربية اليمنية

ويقوم نظام الموظفين فيها على القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ — المعدل بمقتضى القانون رقم ٣ لسنة ١٩٦٤ — فى شأن نظام موظفى الدولة بالجمهورية العربية اليمنية . وقد حدد هذا القانون واجبات الموظفين على النحو التالى :

المادة ٣٧ : على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به ، وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وعليه أن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته ...

المادة ٣٨ : لا يجوز للموظف أن يفضى بمعلومات أو ايضاحات عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة ، ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله .

المادة ٣٩ : لا يجوز للموظف أن يؤدى أعمالا للغير بمرتب أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية . ويجوز أن يتولى الموظف بمرتب أو بمكافأة أعمال القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين اذا كان

المشمول بالقوامة أو الوصاية أو كان الغائب ممن تربطه به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة • وكذلك يجوز للموظف أن يتولى بمرتب أو بمكافأة النظر عن الوقف اذا كان مستحقا فيه أو مشروطا له النظر من الواقف والحراسة على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطه به صلة القربى أو النسب لغاية الدرجة الرابعة • وفى جميع الحالات يجب على الموظف اخطار الوزارة أو المصلحة التابع لها بذلك ، ويحفظ الاخطار فى ملف خدمته •

مادة ٤٠ : لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بطريق مباشر اذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها •

مادة ٤١ : كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يعاقب تأديبيا •

سابعا — دولة الكويت

ووفقا لقانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ تنحصر واجبات الموظفين ومحظوراتهم فيما يلى : ١ — على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وعليه أن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته • ٢ — تحدد مواعيد العمل بقرار من ديوان الموظفين • ويجوز تكليف الموظفين بالعمل فى غير أوقاته الرسمية علاوة على الوقت المحدد له اذا اقتضت مصلحة العمل أو طبيعته ذلك • ٣ — لا يجوز للموظف أن يؤدى للغير أعمالا بمرتب أو أجر ولو فى غير أوقات العمل الرسمية الا باذن من رئيس الدائرة • ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين بمرتب أو بأجر اذا كان المشمول بالقوامة أو الوصاية أو الغائب ممن تربطه به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة • ٤ — لا يجوز

للموظف أن ينتمى الى حزب سياسى أو أن يشترك فى أية دعاية حزبية • ٥ — لا يجوز للموظف أن تكون له أية مصلحة سواء بالذات بالوساطة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال الدائرة التابع لها • ٦ — لا يجوز للموظف أن يفضى بمعلومات عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو وفقا لتعليمات خاصة • ويظل التزام الموظف بكتمانها قائما حتى بعد انفصاله عن عمله • ٧ — لا يجوز للموظف أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا • ٨ — لا يجوز للموظف بالذات أو بالواسطة أن يستأجر أرض أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله • ٩ — لايجوز للموظف أن يوسط أحدا فى أى أمر خاص بوظيفته ولايجوز أن يتوسط لموظف آخر فى أى شأن من ذلك • ١٠ — يجب على الموظف مراعاة أحكام القوانين المالية المعمول بها ، والتقيد فى انفاق أموال الدولة بما تفرضه الأمانة والحرص عليها • ١١ — كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أداء أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر مخل بشرف الوظيفة يعاقب تأديبيا • ولا يعفى من العقوبة الا اذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابى صادر له من رئيسه بالرغم من تنبيهه الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر[١] •

ثامنا — الجمهورية العراقية

والقانون الذى نشير اليه هو القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى شأن الخدمة المدنية ، وقد صاغ واجبات الموظفين والأمور المحظورة عليهم على النحو التالى :

---

(١) ويلاحظ تشابه الصياغة والأحكام بين هذا القانون والتشريعات المصرية المقابلة .

اولا — على كل موظف اتباع الواجبات التالية :

(أ) القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وامتثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته • (ب) كتم الأمور التى اطلع عليها بمقتضى وظيفته ويخشى ضرر للدولة أو الأشخاص من افشائها أو أوصى من قبل رؤسائه بكتمانها حتى بعد انتهاء خدمته • (ج) الامتناع عن استعمال النفوذ الرسمى لتسوية المسائل الخصوصية ، وعن اتيان أى فعل لا يأتلف مع شرف الوظيفة أثناء قيامه بها أو خارجها بصورة علنية •

ثانيا — على كل موظف تجنب الأمور التالية :

(أ) الاستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوى بدون اذن رئيسه ، والاشتغال بالاقراض بفائدة أو الزراعة أو الصنائع أو المهن وجميع المعاملات الأخرى بقصد الاسترباح عدا الاشتراك بشركات المساهمة وايداع المبالغ فى المصارف وادارة وزراعة أملاكه وأراضيه والأوقاف تحت توليته وأراضى أصوله وفروعه واخوته وزوجه ومن كانوا تحت وصايته أو ولايته • (ب) الاشتراك بالمزايدات الرسمية المكلف باجرائها والمناقصات على الاطلاق • (ج) ارتياد المحلات العامة التى لا تتناسب مع شخصيته أو وظيفته • (د) لعب القمار على اختلاف أنواعه • (هـ) الظهور بحالة سكر ظاهر فى محل عام • (و) الانتماء الى جمعية أو أندية سياسية ، والاشتغال فى الأمور الحزبية السياسية ونشر مقالات سياسية فى الجرائد أو المجلات بامضاء صريح أو مستعار • (ز) أن يعين أحدا من أقربائه ممن كانوا من الدرجات الأولى والثانية والثالثة فى الوظائف التى تحت ادارته •

تاسعا — دولة قطر

وينظم الوظائف العامة فيها ، القانون رقم ٩ لسنة ١٩٦٧ ، الذى يحدد واجبات الموظفين والأمور المحظورة عليهم كما يلى :

أولا : يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به ، وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته • كما يجب عليه مراعاة الأحكام المالية المقررة • ومن ثم يحظر عليه : ١ — مخالفة القواعد المالية المعمول بها • ٢ — مخالفة الميزانية • ٣ — مخالفة قواعد المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات • ٤ — الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى •

ثانيا — يمتنع على الموظف :

١ — أداء عمل للغير براتب أو أجر ولو فى غير أوقات العمل الرسمى الا فى أحوال استثنائية أو باذن خاص • ٢ — الانتماء الى احدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب السياسية أو أن يعمل لحسابها أو يشارك فى الدعاية لها • ٣ — افشاء الأمور السرية بطبيعتها أو طبقا لتعليمات خاصة ، والتى اطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد ترك الوظيفة • ٤ — الاحتفاظ بأصل أية ورقة رسمية ولو كانت تتعلق بعمل كلف به • ٥ — شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية فى الجهة الحكومية التى يؤدى بها عمله • ٦ — مزاولة أية أعمال تجارية أو تكون ثمة مصلحة فى عقود أو أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته أو الجهة التابع لها •

عاشرا — الجمهورية اللبنانية

وتقوم أحكام الوظيفة العامة فيها على المرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بنظام الموظفين ، وقد ذكر الواجبات والمحظورات على الموظفين الخاضعين على النحو التالى :

أولا — الواجبات : يتوجب على الموظف بوجه عام : ١ — أن يستوحى فى عمله المصلحة العامة دون سواها ، ويسهر على تطبيق

القوانين والأنظمة النـافذة دون أى تجاوز أو مخالفة أو اهمال ٠ ٢ — أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته الا اذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقـانون بصورة صريحة واضحة ٠ وفى هذه الحالة ، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطيا الى المخالفة الحاصلة ، ولا يلزم بتنفيـذ هذه الأوامر والتعليمات الا اذا أكدها الرئيس خطيا ٠ وله أن يرسل نسخا عن المراسلات الى ادارة التفتيش المركزى ٠ ٣ — أن يتحمل شخصيا مسئولية الأوامر والتعليمات التى يعطيها مرءوسيه ٠ ٤ — أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة واخلاص ضمن حدود اختصاصه ٠

ثانيا — الأعمال المحظورة : يحظر على الموظف أن يقـوم بأى عمل تمنعه القوانين والأنظمة النـافذة ولا سيما : ١ — أن يشتغل بالأمور السياسية أو ينضم الى الأحزاب السياسية أو يحمل شـارة حزب ما ، أو يلقى أو ينشر بدون اذن كتابى من الرئيس المختص فى وزارته خطبا أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات فى جميع الشئون ٠ ٢ — أن ينضم الى المنظمات أو النقابات المهنية ٠ ٣ — أن يضرب عن العمل أو يحرض غيره على الاضراب ٠ ٤ — أن يمارس أية مهنة تجارية أو صناعية أو أية مهنـة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا الحالات المسموح بها قانونا ، أو أن يكون عضوا بمجلس ادارة شركة مغفلة أو شركة توصية مساهمة أو أن يكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير فى مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الادارة التى ينتمى اليها ٠ ٥ — أن يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والبلدية والاختبارية ٠ ٦ — أن يقوم بأى عمل مأجور يحط من كرامة الوظيفة أو يكون له علاقة بها ٠ ٧ — أن يلتمس أو يقبل توصية ما ، أو أن يلتمس أو يقبـل مباشرة أو بالواسطة بسبب الوظيفـة التى يشغلها ، هدايا أو اكراميات أو منحا من أى نوع ٠ ٨ — أن يبـوح بالمعلومات الرسمية التى اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته ، حتى بعد انتهاء مدة خدمته ، الا اذا رخصت له وزارته خطيا بذلك ٠

حادى عشر ـ سلطنة عمـان

ويحكم نظام الموظفين فيها المرسوم السلطانى رقم ٨ لسـنة ١٩٨٠ (الصادر فى ١/٣/١٩٨٠) وقد حدد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم فى المواد من ٦٢ الى ٦٤ (الفصل الحادى عشر) على النحو التالى :

مادة ٦٢ ـ الوظائف العـامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة الموظفين تحقيقا للمصلحة العامة • فيجب على الموظفين مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها عليهم : (أ) أن يؤدوا أعمالهم بأمانة واخلاص، وأن يخصصوا وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظائفهم • (ب) أن يسلكوا فى تصرفاتهم مسلكا يتفق وكرامة الوظيفة • (جـ) أن يحافظوا على الانتظام فى العمل واحترام مواعيده الرسمية • (د) أن ينفذوا ما يصدر اليهم من أوامر بدقة وأمانة فى حدود القـوانين واللوائح والنظم المعمول بها •

مادة ٦٣ : يحظر على الموظفين : (أ) الجمع بين وظيفتين بالجهاز الادارى للدولة ، الا اذا اقتضت المصلحة العامة تكليف الموظف القيام بمقابل وبصفة مؤقتة بأعباء وظيفة أخرى ، تختلف طبيعتها عن أعباء وظيفتـه الأصلية ، وذلك طبقا للقـواعد التى تحـددها اللائحة • (ب) الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضـياع حق من الحقوق المالية للدولة • (جـ) الافضاء بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظائفهم عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر الا اذا كان مصرحا لهم بذلك • (د) النشر فى الصحف أو الادلاء بتصريح يترتب عليـه أو يحتمل أن يترتب عليـه : ١ ـ عرقلة تنفيذ أية خطة للحكومة • ٢ ـ اسـاءة العـلاقات بين الحكومة وحكـومة أية دولة أخرى • ٣ ـ اساءة العلاقة بين المواطنين • (هـ) افشاء الأمور التى يطلعون عليها بحكم وظائفهم اذا كانت سرية • (و) القيام بأى نشاط سياسى (ز) استغلال مناصبهم الرسمية لتحقيق أغراض شخصية • (ح) تقبل

هدية من شخص أو جهة اذا كان فى ذلك تأثير على عملهم أو شبه التأثير عليه •

مادة ٦٤ : يجب على الموظفين تقديم قائمة تبين جميع الأموال المنقولة والعقارية التى يمتلكونها أو التى تكون فى حيازتهم سواء باسمهم أو باسم أى من أفراد أسرهم ، وأن يكشفوا عن الطرق التى تملكوا بها الأموال المشار اليها أو حازوها أو مصادر ملكيتهم أو حيازتهم لها ، هذا اذا ما طلبت منهم الجهة الحكومية المختصة ذلك •

ثانى عشر — دولة الامارات العربية المتحدة

والقانون الذى نشير اليه هو القانون الاتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ (فى شأن الخدمة المدنية) والمنشور فى ١٩٧٣/٨/٢ (المعدل سنة ١٩٧٨) ، وقد أورد واجبات الموظفين والأعمال المخظورة عليهم فى المواد من ٥٦ الى ٦٣ على النحو التالى :

م ٥٦ : الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، طبقا للقوانين واللوائح المعمول بهاء

م ٥٧ : يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به ، وأن يؤديه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته ، وعلى أن يرعى أحكام القوانين واللوائح وتوجيهات الرؤساء والتقيد فى انفاق أموال الدولة بما تفرضه الأمانة والحرص عليها • ويحظر عليه أن يرتكب أى عمل أو يسلك مسلكا يتنافى مع الأخلاق العامة ومقتضيات شرف الوظيفة •

م ٥٨ : تحدد مواعيد العمل بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الخدمة المدنية • ويجوز للوزير أو وكيل الوزارة — كل فى نطاق اختصاصه — تكليف الموظفين بالعمل زيادة على عدد ساعات العمل الرسمية اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك •

م ٥٩ : يحظر على الموظف أن ينتمى الى احدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب العاملة فى مجال السياسة أو أن يعمل لحسابها أو يشارك فى الدعاية أو الترويج لها •

م ٦٠ : لا يجوز للموظف أن يؤدى للغير أعمالا بمرتب أو بدون مرتب — ولو فى غير أوقات العمل الرسمية — الا باذن من الوزير المختص • ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف أعمال القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين بمرتب أو أجر ، اذا كان المشمول بالقوامة أو الوصاية أو الغائب ممن تربطه به صلة قربى أو نسب •

م ٦١ : يحظر على الموظف : ١ — أن يفشى الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها • ٢ — أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو كانت خاصة بعمل مكلف به • ٣ — أن يستأجر عقارات أو أراضى أو غيرها بقصد استغلالها فى المجال الذى تؤدى فيه أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله • ٤ — أن يلعب القمار • ٥ — أن يرتكب أعمالا مخلة بالشرف أو الاحترام الواجب للوظيفة •

م ٦٣ : لا يسأل الموظف مدنيا الا عن خطئه الشخصى •

ثالث عشر : الجزائر

والنظام الوظيفى الذى نشير اليه هو الصادر بالأمر رقم ٦٦ — ١٣٣ المؤرخ ٢ يونيو سنة ١٩٦٦ ، والمنشور فى ١٩٦٦/٦/٨ • وقد وردت الأحكام التى تعنينا فى الفصل الثالث (المواد من ١٤ الى ٢١) كما يلى :

م ١٤ : يحظر على كل موظف ممارسة نشاط خاص يدر ربحا • لا يطبق هذا الحظر على انتاج المؤلفات العلمية والأدبية أو الفنية •

غير أنه يجوز للسلطة التى لها حق التعيين — اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك — أن تمنع الموظف من وضع اسمه على المؤلفات المذكورة ، وكذلك بيان درجته أو وظيفته • وخلافا لأحكام المقطع الأول من هذه المادة ، فانه يجوز للموظفين القيام بالتعليم أو التكوين ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم •

م ١٥ : يحظر على كل موظف — مهما تكن وضعيته — أن تكون لديه — فى مؤسسة باسمه أو بواسطة شخص آخر ، وتحت أية تسمية مهما كانت — مصالح من شأنها أن تمس باستقلاله الوظيفى • وعندما يمارس زوج الموظف نشاطا خاصا يدر ربحا ؛ فيجب التصريح بذلك الى الادارة التى يتبعها الموظف لكى تتمكن السلطة المختصة من اتخاذ التدابير الخاصة لحماية مصالح المصلحة •

م ١٦ : يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة ، كما يجب على أى موظف — مهما كان المنصب الذى يشغله — ألا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته ، على أى عمل أو شىء مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسة مهامه • كما يحظر كل اخفاء أو اتلاف وكل سرقة أو تسليم ملفات أو أوراق أو وثائق المصلحة للغير • ولا يعفى الموظف من المحافظة على السر المهنى باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة بموجب التنظيم السارى المفعول ، ولا يستثنى من الحظر المنصوص عليه من هذه المادة الا بالموافقة الخطية من السلطة التى لها حق التعيين •

م ١٧ : ان كل تقصير فى الواجبات المهنية ، وكل مس بالطاعة عن قصد ، وكل خطأ يرتكبه موظف فى ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه الى عقوبات تأديبية ، دون الاخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات • وعندما يلاحق موظف من طرف الغير لارتكابه خطأ مصلحيا ، فيجب على الادارة أو الهيئة العمومية التى يتبعها هذا

الموظف أن تحميه من العقوبات المدنية المتخذة ضده ، شرط أن يكون الخطأ الشخصى الخارج عن ممارسة مهامه غير منسوب اليه •

م ١٨ : تكلف الادارة بحماية الموظفين من جميع أنواع التهديدات والاهانات والشتم والقذف والتهجم الذى يتعرضون له أثناء ممارسة مهامهم ، واصلاح الضرر الذى ينتج عن ذلك عند اللزوم • ففى هذه الحالات تحل الادارة محل المعتدى عليه فى الحقوق ، لكى تتمكن من ارجاع المبالغ المدفوعة للموظف من مرتكبى فعل التهديد أو التهجم • ولها زيادة عن ذلك ، ولنفس الغرض ، حق اقامة الدعوى المباشرة التى تمارسها حسب الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدنى أمام القضاء الجزائى •

م ١٩ : كل موظف — مهما تكن مرتبته فى التسلسل الادارى — مسئول عن تنفيذ المهام التى تناط به • وفضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أية مسئولية يتحملها بموجب المسئولية الخاصة بمرءوسيه •

مادة ٢٠ — يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها • فهو ملزم بالتحفظ ، ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ، ولو خارجا عن خدمته ، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسئولية المنوطة به •

مادة ٢١ — يمارس الموظفون الحق النقابى ضمن الشروط المنصوص عليها فى النصوص السارية المفعول •

رابع عشر — فى القانون الفرنسى

من المعروف أن القانون الادارى قد تأثر كثيرا بالأحداث التى جرت فى فرنسا ، والتى تعتبر مهد هذا القانون • فالقضاء الادارى

قد نشأ لأول مرة فى فرنسا كما هو معروف ، ومنها امتد الى كثير من دول العالم ، ومن بينها معظم الدول العربية (١) • ولهذا فاننا نورد بجوار النظم العربية فى هذا المجال ، النظام الفرنسى • والقانون الذى نشير اليه هو القانون رقم ٨٣ — ٦٣٤ الصادر فى ١٣ يوليو سنة ١٩٨٣ بعنوان « حقوق وواجبات الموظفين » وينطبق هذا القانون — وفقا للمادة الثانية منه — على الموظفين العاملين بادارات الدولة ، وبالأقاليم regions وبالمحافظات departements والبلديات Communes وبالمؤسسات العامة التابعة لها • ويستثنى من نطاق تطبيقه موظفو البرلمان ، ورجال القضاء • أما العاملون فى المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعى والتجارى ، فلا ينطبق القانون المشار اليه الا على العاملين الذين تضفى عليهم صفة الموظفين • وقد نص على واجبات الموظفين فى الباب الرابع من القانون ، فى المواد من ٢٥ الى ٣٠ على النحو التالى :

م ٢٥ : على الموظف أن يتفرغ كلية لمهام وظيفته • ولا يجوز الخروج على هذا الحظر استثناءا الا وفقا للشروط التى تحدد بمقتضى مرسوم يصدر بعد استشارة مجلس الدولة • ولا يجوز للموظف — بنفسه مباشرة أو بواسطة شخص آخر — أن يشارك فى مشروع يخضع لاشراف الجهة الادارية التى يعمل بها ، بما من شأنه أن ينال من استقلاله •

م ٢٦ : على الموظفين أن يحافظوا على أسرار المهنة لعملهم • وعليهم مراعاة هذا الواجب بالنسبة للوقائع ، والمعلومات والوثائق التى تصل اليهم أثناء ممارسة عملهم أو بمناسبته • وفى غير الحالات المنصوص عليها صراحة فى النظام المعمول به ، لا سيما ما يندرج فى نطاق حرية الأفراد فى الاطلاع على الوثائق الحكومية (٢) • ولا يحق

---

(١) راجع فى التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول ، حيث درسنا نشأة القضاء الادارى ومبرراته بالتفصيل .

(٢) "Liberté d'accès aux documents administratifs".

للموظفين أن يتحرروا من هذا الواجب الا بمقتضى قرار صريح يصدر من السلطات التى يتبعونها •

م ٢٧ : مع مراعاة حكم المادة ٢٦ ، على الموظفين أن يستجيبوا لطلبات الجمهور الخاصة بطلب المعلومات التى تقع فى نطاق اختصاصهم •

م ٢٨ : كل موظف — أيا كانت مرتبته فى السلم الادارى — مسئول عن تنفيذ المهام المسندة اليه • وعليه أن يحترم أوامر رؤسائه ، الا اذا كان الأمر الصادر اليه غير مشروع بصورة واضحة "Manifestement illegal" ومن شأنه أن يضر بالصالح العام بشكل خطير • ومسئولية المرءوس لا تخلى الرئيس من المسئولية بحال من الأحوال •

م ٢٩ : كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء تأدية واجبات وظيفته أو بمناسبة تأديتها يعرضه للمسئولية التأديبية ، دون الاخلال بمسئوليته الجنائية ، متى توافرت شروطها •

م ٣٠ : الموظف الذى يرتكب خطأ جسيما Faute gravue سواء فى صورة اخلال بواجباته الوظيفية أو فى صورة جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن وقفه عن العمل عن طريق السلطة التأديبية المختصة • وعلى هذه السلطة أن تطرح الأمر بدون تأخير على مجلس التأديب • ويحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بمرتبه ، وبمقابل السكن، والاعانة الأسرية ، والمعونات الاجتماعية الاجبارية • ويجب أن يحدد موقفه بصورة نهائية خلال أربعة أشهر • واذا لم يصدر فى شأنه قرار من الجهة التأديبية المختصة قبل نهاية هذه المدة ، يتعين اعادة الموظف الى عمله ، ما لم يكن محل محاكمة جنائية • والموظف الذى لا يعود الى عمله بسبب المحاكمة الجنائية ، يمكن أن يخصم من مستحقاته المبينة فى الفقرة السابقة ، ما لا يجاوز نصفها • ولكنه يستمر مع ذلك فى الحصول على التعويضات المستحقة للأسرة بالكامل •

الفرع الرابع

ملاحظات عامة على النصوص

ان المتأمل فى النصوص التى أوردناها فيما سلف ـ سواء فى مصر أو فى النظم المقارنة التى ذكرناها ـ يخرج منها بملاحظات ذات دلالة هامة فى خصوص الموضوع الذى نعرض له بالدراسة يمكن أن نبلور أهمها فيما يلى :

أولا : اذا كانت قوائم الواجبات والمحظورات قد اختلفت صياغتها بين الايجاز والاسهاب ، فانها تلتقى فى الخط العريض : فجوهر الواجبات والمحظورات واحد فيها جميعا ، فهى تستهدف توضيح كيفية أداء العمل ، وما يجب أن يلتزمه الموظف لكى يكون أداؤه للعمل سليما •

ثانيا : لم تقف تلك القوائم عند الواجبات المتصلة بالعمل بطريق مباشر ، بل امتدت الى حياة الموظف الخاصة لأن الصلة وثيقة بين الحياة الخاصة والحياة العامة •

ثالثا : يتضح من معظم القوائم التى أوردناها ، أن المشرع يولى قائمة المحظورات عناية أكثر من قائمة الواجبات ، وذلك واضح ، لأن مجال المنوع ويمكن تحديده بصورة أكثر دقة مما يجب على الموظف عمله •

رابعا : حرصت معظم القوائم السابقة على أن تبرز القاعدة المسلم بها فى هذا المجال ، من أنها لم تتضمن تعدادا على سبيل الحصر ، سواء بالنسبة للواجبات أو المحظورات ، وأن ما جاء بها ، انما ورد على سبيل التمثيل والتخصيص •

خامسا : يوضح الخلاف فى الصياغة بين القوائم السابقة التباين فى الظروف المحلية بالنسبة لكل دولة من الدول ، ذلك أن ظروفا معينة قد تدفع المشرع الى التركيز على واجب بعينه أو محظور بذاته لما يعلق عليه المشرع من أهمية خاصة • نجد هذا المعنى واضحا فى قانون العاملين فى مصر من تحريم شرب الخمر أو لعب القمار ، وقبول الهدايا أو المكافآت أو العمولة أو القرض بمناسبة القيام بواجبات الوظيفة ، وجمع النقود لأى فرد أو هيأة وتوزيع المنشورات وجمع الامضاءات لأغراض غير مشروعة ، والمحافظة على ممتلكات الشركة التى يعمل بها وصيانتها بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، وذلك لأن عملية الانتاج فى القطاع العام تجعل من هذه الواجبات أمرا ضروريا لا يستقيم العمل بدونه ، ومن ثم يجب تذكير العاملين به على وجه الخصوص • كما أن كثيرا من القوائم الأخرى حرصت على تنبيه الموظفين الى خطورة « تلقى الهدايا والاكراميات !! » • وبعضها ركز على النشاط الحزبى والاتصال بالصحافة ••• الخ •

سادسا : اذا كانت الواجبات والمحظورات التى تضمنتها مختلف القوائم السابقة تصدق بالنسبة لأى موظف فى بلد عربى كقاعدة عامة باعتبارها نتائج مباشرة تترتب على المركز الوظيفى ، فان بعض الواجبات والمحظورات تتسم بطابع نسبى ، بمعنى أنها تصدق فى دولة معينة ، ولا تصدق فى غيرها • ومن ذلك على سبيل المثال : الاشتغال بالسياسة والانتماء الى الأحزاب السياسية المسموح بها ؛ وتحريم الانضمام الى النقابات وتحريم الاضراب أو الامتناع عن العمل • فهذا الواجب يتصل بالنظام السياسى والدستورى فى الدولة على النحو الذى نناقشه تفصيلا فيما بعد •

سابعا : حرصت كثير من القوائم السابقة على تأكيد المعنى الجديد للوظيفة العامة من أنها وسيلة لا غاية ، وأنها — كما جاء فى القائمة المصرية الخاصة بالعاملين المدنيين — « تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح

المعمول بها » وهذا الواجب الذى نص عليه فى كل من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ والدستور الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ : يعتبر الأساس الأكبر لواجبات الموظفين والعمال فى الدول الحديثة ، بعكس الحال قديما ، حيث كانت الوظيفة العامة ميزة لشاغلها ، غايتها السلطة لا الخدمة .

ثامنا : وأخيرا نلمس أثر مبادىء علم الادارة العامة التى بدأت تزدهر حديثا فى صياغة بعض القوائم ، لا سيما نظام الموظفين الأردنى الذى تضمن النص على أمور لا ترد عادة بين قوائم الواجبات والمحظورات . ولقد كان هذا الطابع أكثر بروزا فى النظام رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ (بنظام الخدمة المدنية) الملغى ، فقد كان هذا النظام يلزم الموظف بالعمل على تنمية المعلومات والخبرات الضرورية لممارسة صلاحياته وأداء واجباته ، والمشاركة فى رسم السياسة العامة التى تشرف دائرته المختصة على تنفيذها كلما طلب اليه ذلك ، وتخطيط عمله أو عمل القسم الذى يشرف عليه وتنظيمه بحيث يحقق أهداف العمل ، واختيار المساعدين الذين يملكون القدرة على النمو وتحمل مسئوليات أكبر ، وتشجيعهم ومساعدتهم على تنمية مواهبهم وكفاياتهم ، وتقييم عمل الموظفين التابعين له وسلوكهم بأمانة وذلك بقصد تنسيب مكافآتهم وتقديرهم أو اتخاذ الاجراءات التأديبية الحازمة بحقهم عندما لا يرتفع أداؤهم لواجباتهم الى المستوى المطلوب (١) ... الخ .

---

(١) ويلاحظ أن الفقرة الأخيرة تنطوى على تعميم خاطىء فى الصياغة، لأنها توحى بأن من حق الادارة دائما اتخاذ الاجراءات التأديبية ضد العاملين الذين « لا يرتفع اداؤهم الى المستوى المطلوب » لأن ذلك قد يرجع الى ضعف فى الكفاية او الاستعداد لا حيلة للعامل فيه . ومواجهة هذه الحالة — كما ذكرنا فيما سلف — لا يكون بالتأديب ، بل بالتدريب ، وتنمية الكفاية ، أو بنقل العامل الى وظيفة أخرى تتفق واستعداداته . ونقص الكفاية الذى يمكن ان يكون محلا للتأديب يجب أن يستند الى خطأ من العامل ، كاهمال ، أو تغيب بدون عذر ، أو عدم تعاون مع زملائه .. الخ .

ولكن قانون العاملين الأردنى الحالى (رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢) لم يتضمن معظم الأحكام السـابقة ، واكتفى بالنص على الزام الموظف بأن يتصرف بأدب وكياسة فى صلاته برؤسائه وزملائه ومرءوسيه وفى تعامله مع الجمهور ، وأن يقـدم أية اقتراحات مفيدة لتحسين طرق العمل ورفع مستوى الأداء فى دائرته .

المطلب الثانى

الشرح الفقهى لواجبات العاملين

يلتزم الموظف وهو يؤدى مهام منصبه ، بنوعين من الواجبات : واجبات تتصل بكيفية أداء العمل ، وواجبات تتابع الموظف خارج نطاق العمل وهو يحيا حياته الخاصة كسائر المواطنين . وفيما يلى نعرض لهذه الواجبات كما وردت فى النصوص ، وكما فسرها القضاء والفقه .

الفرع الأول

الواجبات المتعلقة بأداء العمل

ان الموظف العام قد اختير لأداء مهمة معينة وفقا لقاعدة التخصص وتقسيم العمل ، ومن ثم فانه مطالب بأن يؤدى العمل المنوط به فى مقابل المزايا المادية والأدبيـة المقررة لمنصـبه . ولكن أداء العمل الحكومى لا يتم فى ذات الظروف التى ينجز فيها العمل الخاص ولو كان شبيها بالعمل الحكومى ، بل تحيط بالعمل الحكومى ظروف معينة أهمها وسائل القانون العام التى تتميز بها الادارة ، وغاية النفع العام التى تهيمن على جميع تصرفاتها . ومن ثم فان الموظف ليس حرا فى أن يؤدى عمله بالطريقة التى يرى أنها أكثر ملاءمة ، بل يتعين عليه أن يسلك السبيل الذى تحدده القوانين واللوائح ، والتقاليد الحكومية التى يتكون من مجموعها المركز النظامى الذى يشغله الموظف ! .

ولهذا فان الواجبات التى يتحملها العامل فى أداء مهام منصبه متنوعة يمكن أن نجمل أهمها فيما يلى :

١ — § أداء العمل وفقا للظروف المتعارف عليها

وعمل الموظف تحدده القوانين واللوائح والأوامر الداخلية وفقا لنوعية ودرجة الوظيفة . وليس من الضرورى أن تحدد اختصاصات المنصب فى أداة قانونيـة واحدة ، بل قد تسـتمد الاختصاصات من الدستور (كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الدولة ، والوزراء ، والمجالس المحليـة ... الخ) ومن القـوانين المنفذة للدستور ، ومن اللوائح التنفيذية التى تضـع شروط التنفيذ لتلك القـوانين ؛ ومن اللوائح التنظيمية التى يصـدرها الرؤساء المنوط بهم الاشراف على مختلف المرافق (١) ، ومن التعليمات الداخلية التى تصدر بتقسيم العمل بين الموظفين فى المستويات المتناظرة ... الخ . واننا نسـلم مقدما أنه قلما تتاح الفرصة للموظفين لأن يحيطوا علما بجميع التفاصيل المتعلقة باختصاصاتهم ، لأن المنطق الذى نلتزمه — ومعنا فى ذلك معظم دول العالم — أن الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف ، ويتنقل فى أرجاء الجهاز الادارى منذ بدء العلاقة الوظيفية حتى نهاية الخدمة ، فيشغل عديدا من المناصب لا رابط بينها فى كثير من الأحيان . وهو يعتمد فى أداء مهام منصـبه على التقليد ، والنقل من السلف دون أن يكلف نفسه عناء متابعة النصوص ؛ لصعوبة ذلك من ناحية ، ولعدم اتساع الوقت لذلك من ناحيـة أخرى . ثم ان التطور السريع فى البنـاء الادارى ، وانشـاء أجهـزة محل أخرى ، وادماج بعض الوزارات والهيئات فى بعضها الآخر ... الخ ، كل ذلك يجعل عملية المتابعة شاقة بالنسبة لمعظم الموظفين الذين تنقص غالبيتهم الثقافة القانونية . ولهذا كان غمـوض الاختصاصات وتداخلها من أكثر المشـاكل التى عنى

---

(١) تراجع الأحكام التفصيلية للوائح فى مؤلفنا « النظرية العـامة للقرارات الادارية » فى أى من طبعاته المتعددة .

علماء الادارة العامة بابرازها ، والمطالبة بمواجهتها عن طريق وصف الوظائف العامة وترتيبها ، وتحديد علاقات واضحة للاختصاصات بين مختلف الوزارات وأجهزة الدولة المتنوعة (١) • ولقد أوردنا فيما سلف أحكام المحكمة الادارية العـليا التى تؤكد بحق ، أن « عدم وجود الأوامر تحت يد الموظف ليس بعذر » (حكم سنة ١٩٦٢) وأن مخالفة التعليمات بحجة عدم العلم بها ، لا يعتبر عذرا (حكم ١٩٦٦) « وأن على الموظف أن يسعى من جانبه الى الاحاطة بهذه التعليمات قبل البدء فى العمل • فان تراخى فى ذلك فخرج عليها عن غير قصـد فقد حقت مساءلته ، ذلك أن اطراد العمل على مخالفة التعليمات الادارية فى الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لا يشفع فى حـد ذاته فى مخالفة هـذه التعليمات ، اذ الخطأ لا يبرر الخطأ » (ادارية عليا فى ١٢/١١/١٩٦٦ ، مجموعة المبادىء ، ص ٣٨٩٩) وأن كثرة الأعمال ليست سببا للاباحة (حـكم سنة ١٩٦٨) (٢) • ولهذا نعيد تأكيد ما أشرنا اليه فى مقدمة المؤلف من ضرورة الاستعانة بمبادىء علم الادارة العـامة عند صـياغة النصوص المتعلقة بالتنظيم الادارى ، وبتوزيع الاختصاصات وممارستها ، وتدريب العاملين فى فترات دورية على أفضل الأساليب لممارسة مهام مناصبهم ، وألا يترك ذلك للرؤساء

---

(١) تراجع التفاصيل فى مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » فى اى من طبعاته المتعددة .

(٢) ومع ذلك ، ومع التسليم بسلامة الاعتبارات النظرية التى قام عليها هذا القضاء ، فان الأسباب التى أوردناها فى المتن قد تنتهى عملا الى ما يشبه اسباب الاباحة . ففى كثير من الحالات التى مارسنا فيها التأديب فى نطـاق مجالس التأديب ، كان يتبين لنـا فى بعض الحالات ان غموض الاختصاصات ، وتداخلها ، وان كثرة الواجبات الملقاة على عاتق بعض الموظفين — لا سيما غير المؤهلين منهم او الموضوعين فى غير تخصصهم — تجعل من ارتكاب الخطأ ضربة لازب كما يقولون . ولهذا كنا نحضر رئيس الموظف المسئول ، وأحيانا رئيسه الثانى ، ونسألهما السؤال التالى : ماذا تفعل لو كنت مكانه ؟! وكانت الاجابة الحاسمة فى الغالب (ذات الشىء .) ولهذا كان المجلس يبرز عذر الموظف ، ويوقع عليه « عقوبة رمزية » ويحرص على اقتراح الحلول الادارية اللازمة لمواجهة الخطأ مستقبلا ، وهو من اهم اهداف التأديب كما ذكرنا .

القدامى الذين يخلدون التقاليد العتيقة ، والتى تقف حجر عثرة فى سبيل التطور ، ومتابعة مقتضيات العصر • ومن ثم فان الشرح الفقهى فى هذا المجال يقف عادة عند العناصر الثابتة فى ممارسة العمل ، والتى يلتقى عندها معظم العـاملين بغض النظر عن تخصصاتهم أو النظـم التى يخضعون لها • وأهمها :

أولا — على العــامل أن يؤدى واجبــات منصــبه بنفســه :
فالاختصاص — كما يجمع علماء القانون الادارى — شخصى ، فاذا ناط الشرع بأحد العاملين اختصاصا معينا ، فعليه أن يمارسه بنفسه ، وألا يفوض فيه ، أو يحل أحدا غيره فى منصــبه ، الا اذا أجاز له المشرع ذلك صراحــة (١) • وكل تصرف على خـلاف ذلك يؤدى الى المسئولية التأديبية للموظف ، فضلا عن بطلان التصرف ذاته • على أن الموظف ، اذا قام بعمل غير العمل المنوط به ، سواء من تلقاء نفسه عن طريق التطوع ، أو خطأ ، أو بناء على أمر رئيس تجب طاعته ••• الخ ، فانه ملزم بأن يؤديه على أفضل نحو ، والا كان مسئولا على التفصيل الذى أوردناه فيما سلف •

ثانيا — على العامل أن يؤدى عمله فى الوقت المخصص لذلك :
واذا كانت اللوائح تحدد ساعات معينة للعمل ، وأخرى للراحة ، فان ذلك لا يعنى أن الموظف حر فى استعمال الأوقات غير المخصصة للعمل، بل ان المبـدأ الأصولى فى هذا المجال ، أن وقت العامل كله مخصص لواجبات منصبه ، وأن تحـديد ساعات للعمل بعينها انما هو مجرد أسلوب للتنظيم • ولقد أكدت المحكمة الادارية العليا هذا المبـدأ فى العديد من أحكامها • ومن ذلك على سبيل المثـال حكمها الصـادر فى ٣١ يناير سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ٦٧٠) حيث تقول : « الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته ، أى أن ينقطع لها ، سواء فى وقت العمل الرسمى أو فى غير الوقت المعين له ، فلا يقوم فى

---

(١) فى التفاصيل ، راجع مؤلفنا فى علم الادارة العــامة ، وفى القرارات الادارية .

وقت فراغه بأى عمل بأجر » • واذا كانت قوانين التوظف تنص على هـذا الواجب صراحة ، فان عدم للنص عليـه لا يعنى عدم التزام العامل به • ولقد أشارت الى ذلك صراحة المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٢ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٦٢٢) فى قضية تتلخص ظروفها فى أن أحد عمـال السكك الحديدية اتهم بالعمل فى أوقات فراغه بأجر ، واستند فى دفاعه الى أنه « لا يوجد فى لوائح الهيئة (السكك الحديدية) أو لوائح عمال اليومية نص يمنعهم من مزاولتهم أعمالا أخرى فى غير أوقات العمل على عكس ما ورد بشأن الموظفين ••• » ولكن كلا من المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا رفضت هذا الادعاء بحق « ••• لأن الأساس فى تقليدهم (الموظفون والعمال) الوظائف العامة واحد بالنسبة لهم جميعا ، وهو الانقطاع لها ، وتكريس الجهـد للاضطلاع بمهامها ، والنـأى عما يتنافى مع كرامتها ••• » • ويترتب على مبدأ التفرغ نتائج هامة ، كثيرة ، منها :

١ — أن الادارة تستطيع أن تكلف العـامل بأى عمل يدخل فى اختصاصه أو فى غير اختصاصه اذا اقتضى الأمر ذلك ، وليس له أن يمتنع عن تنفيذ هذا الأمر ما دام قادرا على الوفاء بالواجب •

— ولهذا فان المحكمة الادارية العليا اعتبرت مشروعا القـرار الصادر بالعقاب ضـد مدرس طلبت منه المدرسة انجاز تصحيح أوراق بعض الامتحانات فى ميعاد معين ، ولكنه نكل عن ذلك بحجة أن الوقت صادف عيدا بقولها : « ان نكوصه عن الوفاء بالعهد مظهر واضـح للاستخفاف بالواجب ، وعدم الحرص على التعاون مع المدرسـة فى سرعة انجاز التصحيح الأمر الذى يجعل الجزاء محمولا على سببه » (حكمها فى ٣ يونية سنة ١٩٦١ س ٦ ص ١٢٢١) •

— وبشرعية العقاب الموقع على أحد الأطباء لرفضه تسلم الدواء بحجة أن ذلك عمل الحكيمة ، وقالت بهذا الخصوص : « ما كان للمدعى بعد أن أبدى وجهة نظره أن يعترض على ما استقر عليه رؤساؤه فى

هذا الشأن وأن يمتنع عن تنفيذه ، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمل بحسب التدرج الادارى ، اذ لو ترك للموظف أن يختار ما يشاء من أعمال يرتاح اليها ، ويرفض منها ما يرى أنه لا يتفق مع ما يجب أن يكون وفقا لتقديره ، لأختل النظام الوظيفى ، وتعرضت المصلحة العامة للخطر • وحتى لو صح أنه كان لوجهة نظر المدعى أساس تستند اليه ، لتعين ، بعد أن نبهه رئيسه كتابة ، أن يمتثل لأوامر هذا الرئيس باستلام الأدوية ، وقد تكفل القانون بحماية الموظف فى مثل هذه الحالة بأن نقل المسئولية — فى حالة ثبوت المخالفة — الى مصدر الأمر »(١) • (حكمها فى ٢ مارس سنة ١٩٦٨ ، س ١٣ ، ص ٦٣٧) •

٢ — واذا كانت القوانين واللوائح تجيز منح الموظف أو العامل أجرا عن العمل الذى يؤدى فى أوقات اضافية ، فان ذلك مشروط بأن يثبت أن حجم العمل لا يمكن من انجازه فى الوقت الرسمى ، وأن ثمة اعتمادا يسمح بدفع الأجر الاضافى ، والا كلف الموظفون — فى حدود طاقتهم بطبيعة الحال — بانجاز أعمالهم ، سواء فى الوقت الرسمى أو غير الرسمى • وقد أكدت المحكمة الادارية العليا هذا المعنى فى أوائل الأحكام التى أصدرتها ، ومنها حكمها الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ٤٨٦) ، وفيه تؤصل الموضوع الذى نحن بصدده حيث تقول : « الأصل أن يخصص الموظف أو العامل الحكومى وقته وجهده فى الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته ، وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به فى أوقاته الرسمية أو الذى يكلف أداءه ولو فى غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها ، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك • والقاعدة الأساسية التى تحكم استحقاق العامل أجرا عما جاوز أيام العمل الرسمية هو وجوب التزام حدود الاعتمادات

---

(١) استنادا الى المادة ٩٤ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى تقابل المادة ٥٩ من قانون نظام العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

المالية المقررة لذلك فى الميزانية ، فان وجدت هذه الاعتمادات منح الأجر »(١) .

٣ — ان الاجازات — غير المرضية بطبيعة الحال — تعتبر من المجالات التقديرية للادارة ، بمعنى أن منح العامل اجازة ، ولو استوفى شروطها ، منوط بتقدير الادارة وترخصها حسب ظروف العمل، وفى حدود التعسف بطبيعة الحال(٢) .

٤ — يعتبر التغيب بلا عذر أخطر ما يهدد فاعلية انجاز العمل ، لا سيما فى المؤسسات الانتاجية . ولهذا حرص المشرع فى قوانين العاملين المتعاقبة فى مصر ، سواء على الصعيد الحكومى أو فى مجال القطاع العام ، على التنويه بخطورة هذا الذنب ، واعتبره من الجرائم التأديبية الخطيرة التى تقتضى توقيع العقاب الرادع . والقضاء مستقر على أن « الغياب بلا استئذان سابق ، ما دام هذا ممكن ، يعتبر سببا للمساءلة التأديبية على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة ».

---

(١) وقالت المحكمة الادارية العليا فى حكم من أوائل احكامها صادر فى ١٩٥٥/١١/٢٦ (س١ ، ص١٨٢) « الأصل ان يخصص الموظف وقته وجهده فى الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته ، وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به فى أوقات العمل الرسمية او الذى يكلف بأدائه ولو فى غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها ، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك كما ان المفروض فى الموظف ان يؤدى عملا ايجابيا فى خدمة المصلحة العامة طوال ساعات العمل الرسمية بتمامها ، فليس يكفى أن يكون بمقر وظيفته فى أوقات العمل الرسمية دون ان يؤدى عملا ما ، كما لا يكفى أن يقوم فى هذه الأوقات بأى قدر من العمل ولو يسير ، بل انه مكلف بانجاز القدر من العمل المطلوب منه اداؤه فى الوقت المخصص لذلك . فاذا لم يؤد عملا ما أو لم ينجز القدر من العمل المنوط به انجازه كان مقصرا فى واجبات وظيفته ، وحق للرئيس الزامه بأن يقوم فى غير أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده او ما لم يتم انجازه من عمله الأصلى فى أوقات العمل الرسمية دون ان يعتبر ذلك تكليفا له بعمل اضافى ، ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة ما » .

(٢) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى أية طبعة من طبعاته .

(ادارية عليا فى ٢ يناير سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ٣٠٢) ، ولا يقتصر معنى الغياب على الانقطاع عن الحضور فى أوقات العمل الرسمية ، بل يشمل « الانصراف عن مقر العمل بدون اذن ، والتخلف عن الحضور فى أوقات العمل غير الرسمية » . (قضاء ادارى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٦٠ ، ص ١٤ ، ص ٢١٩) كما « أن تغيب لموظف مدة أطول من المصرح له بها يستوجب التأديب ، ولو كان يستحق اجازة اعتيادية أكثر مما صرح فيه له به » (قضاء ادارى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٥ ، س ٩ ، ص ٢٨٩) ولهذا أيضا فان القاعدة المستقرة أن الاستقالة — التى تعنى رغبة العامل فى التخلى عن العمل نهائيا — لا تنتج أثرها الا بقبولها من قبل الادارة . ومن ثم يتعين على العامل المستقيل أن يتابع عمله حتى يخطر بقبول استقالته . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ١٦٦) « ... لا شك أن تقديم موظف استقالة ثم الانقطاع فور تقديمها عن أداء واجبات وظيفته ، والاصرار على الامتناع عن العمل رغم تنبيه جهات الادارة الى ضرورة العودة فورا الى العمل ... أمر لا تقره الشرائع الادارية ويستوجب التأديب » .

واذا كان ممنوعا على الموظف أن يتغيب عن العمل لأى سبب كان ، فانه ممنوع عليه من باب أولى أن « يضرب عن العمل » لأن الاضراب فيه معنى التعطيل العمدى للمرافق العامة . ولكن نظرا للتطورات الاجتماعية التى سادت العالم فى أعقاب المد الاشتراكى ، فان الدول قد وقفت من الاضراب مواقف متباينة : فبعض الدساتير ، جعلت من الاضراب حقا دستوريا لجميع العاملين ، سواء فى القطاع العام أو القطاع الخاص . وهذا هو مسلك دستور الجمهورية الرابعة فى فرنسا سنة ١٩٤٦ والذى أقره الدستور الحالى الصادر سنة ١٩٥٨. وبعض الدساتير حرمت الاضراب . وبعضها أغفل النص عليه صراحة . ولقد جرت دساتيرنا قبل الثورة وبعدها على اغفال النص على حق الاضراب ، سواء بالتحريم أو الاباحة . ولهذا تدخل المشرع فى قانون العقوبات ، وحرم الاضراب على جميع العاملين ، لا فى الحكومة بمعناها

الضيق أو الواسع ، بل فى سائر المشروعات ذات النفع العام ، وذلك بمقتضى المادة ٣٧٤ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١) ، والتى تقضى بأنه « يحظر على المستخدمين والأجراء الذين يقومون بخدمة عامة أو بالخدمة فى المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو لم يكن موضوعا لها نظام خاص أن يتركوا عملهم أو يمتنعوا عنه عمدا•وتجرى فى شأن ذلك جميع الأحكام المدنية فى المادتين ١٢٤و١٢٤(أ)• وتطبق العقوبات المنصوص عليها فيهما على هؤلاء المستخدمين والأجراء وعلى المحرضين والمشجعين والمحبذين والمذيعين على حسب الأحوال »•

بهذا النص القاطع لم يصبح الاضراب فى صورة فردية أو جماعية مجرد جريمة تأديبية ، بل أضحى جريمة جنائية فى ذات الوقت • ومن ثم فان من يمتنع عن العمل ، ولو لم يتجه ذهنه الى الاضراب ، قد يعرض نفسه للمسئولية الجنائية فضلا عن المسئوليتين التأديبية والمدنية(١) •

أما اذا أباح الدستور الاضراب وجعله حقا ، فانه لا يمكن تحريم الاضراب بصفة عامة ، والا كان القانون المحرم للاضراب غير دستورى، ولكن تقرير الحق فى صلب الدستور لا يمنع المشرع والادارة من تنظيمه على أساس أن كل حق لا بد من تنظيم ممارسته • وهذا ما أشارت اليه صراحة مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ فى فرنسا ، اذ علقت ممارسة الحق على قانون ينظم أحكام الاضراب • ولكن هذا القانون لم يصدر ، وصدرت بدلا منه بعض القرارات الادارية ، التى طرحت شرعيتها على القضاء • وقرر بخصوصها الأحكام التالية :

(أ) من حق الحكومة أن تحرم الاضراب فى بعض الحالات ، وأن تضع قيودا على الالتجاء اليه ، اذا كان من شأنه أن يلحق أضرارا

---

(١) ولقد حذت بعض التشريعات العربية التى أوردناها فيما سلف حذو مصر فحرمت الاضراب وجعلته جريمة من جرائم قانون العقوبات بالنسبة للموظفين •

خطيرة بالنظام العام ، أو بسلامة الأفراد ، أو بالنشاط الحكومى ، أو بالمنشآت أو الأدوات اللازمة للسلطات العامة (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٦/١٠/١٩٦٠ ، المجموعة ، ص ٥٦٧) فى قضية :

"Syndicat général de la navigation aérienne"

(ب) لايقتصر استعمال تلك السلطة على الحكومة (Gouvernement) بالمعنى الضيق ، بل يشمل الوزراء ، ورؤساء المرافق العامه (حكم المجلس فى ١٩/١/١٩٦٢ فى قضية (Bernardet) المجموعة ، ص ٤٩ ، وفى مجموعة دالوز سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٠٢) .

(ج) يمكن أن تصدر الأوامر المتضمنة للحظر السابق فى صورة لوائح أو فى صورة منشورات موجهة الى الموظفين » [1] .

(د) الموظف الذى يسىء استعمال حق الاضراب يستحق الجزاء التأديبى (abus de droit de grève) ولكن الاضراب لا يحرم الموظف من ضمانات التأديب . (حكم المجلس الصادر فى ٨/١٢/١٩٥٢ فى قضية (Pageneux) المجموعة ، ص ٩٣)[2] .

هذا وقد أعاد المشرع الفرنسى النص على حق الموظفين فى الاضراب فى المادة ١٠ من القانون رقم ٨٣ — ٦٣٤ (الصادر فى ١٣ يوليو سنة ١٩٨٣) والتى تقرر « يمارس الموظفون حق الاضراب فى نطاق القوانين التى تنظمه » .

---

(1) "Par la voie de circulaires adressées aux fonctionnaires"

(٢) راجع فى هذا الموضوع رسالة بعنوان « اضراب العاملين بين الاجازة والتحريم ، تشريعا وفقها وقضاء » ، اعدها الدكتور ناصف امام سعد هلال ، واجازتها لجنة الحكم برياستنا فى كلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٨٤ .

٥ — لا يستطيع العـامل أن يجمع بين وظيفته وبين عمل خاص أو حكومى الا باذن الادارة مسبقا :

(أ) أما بالنسبة الى الحكومة (أو الأشخاص العامة الأخرى) فالأمر واضح ، ولا يستطيع العامل أن يعين فى وقت واحد فى وظيفتين. ولما كانت الاستثناءات فى ظل هذا الحظر متعددة ، وكانت فرص العمل محدودة لا سيما بعد أن سارت مصر على مبدأ العمالة الكاملة ، فقد أصدر المشرع القانون رقم ١٢٥ لسـنة ١٩٦١ الذى ينص على أنه « لا يجوز أن يعـين شخص فى أكثر من وظيفـة واحدة ، سواء فى الحكومة أو فى المؤسسات العامة أو فى الشركات أو فى الجمعيات أو فى المنشآت الأخرى » • وقد فسرت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى هذا الحظر بقولها « استقر رأى الجمعية على أن المقصود بالوظيفة فى حكم القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ قيام شخص بعمل دائم يدخل فى نشاط احدى الهيئات المشار اليها • ومن ثم يخرج عن نطاق الحظر المنصوص عليه ، ندب الشخص للعمل لدى جهة أخرى غير التى يعمل بها أصلا أو الترخيص له فى العمل لمدة موقوتة ، كما يخرج عن نطاق هذا الحظر عضـوية مجالس ادارات المؤسسات العـامة والشركات واللجان ، اذ لا يعتبر ذلك شغلا لوظيفة ما دامت أى من هذه المناصب لا تدخل فى التنظيم الادارى للهيئة أو المؤسسة أو الشركة » (فتواها فى ١١/١١/١٩٦٢) (١) ، وهذا التفسير الذى أوردته الفتوى — وهو تفسير سليم — يؤكد أن قانون الوظيفة الواحدة ، هو قانون كاشف وليس منشئا(٢) •

واذا كانت النصوص التى أوردناها فيما سلف ، صريحة فى منع العامل من أن يجمع بين عمله وبين أى وظيفة أخرى ، وهو مبدأ مستقر

---

(١) مشار اليها فى مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق، ص ١٠١ ، هامش (١) .

(٢) ولا شك ان هذا الاستثناء اخطر ما يهدد مبدا التفرغ بالنسبة لشاغلى الوظائف التخصصية .

فى الفقه والقضاء[1] ، فانه يرد على هـذا المبدأ استثناءات كثيرة ، أشارت اليها الفتوى ، من أهمها :

— الندب لممارسة عمل آخر فى غير أوقات العمل الرسمية .

— الاعارة (أو الندب كل الوقت) لممارسة مهام منصب آخر غير المنصب الأصلى ، مع العودة الى الوظيفـة الأصلية بعد انتهاء الاعارة أو الندب الكلى .

— جواز شغل بعض المناصب فى المجالس — كالمجالس المحلية — عن طريق الانتخاب أو الاختيـار بجوار المنصب الأصلى ، وعضوية اللجان المختلفة .

— السماح لبعض العاملين من تخصصات معينة بممارسة أعمالهم فى غير أوقات العمـل الرسمى : كالأطبـاء والمهندسين ، والمحاسبين وأساتذة كلية الحقوق ... الخ . وفى جميع هذه الحالات يتعين على الموظف أو العامل أن ينجز عمله الأصلى أولا . ولا يشفع له فى التأخير انشغاله بالأعمال الاضـافية المسموح له بمزاولتها ، مأجورة كانت أو غير مأجورة . وغنى عن البيان ، أنه فى الحالات التى يسمح فيها للموظف بالعمل فى احدى الجهات الحكومية الى جوار منصبه ، فانه يسأل — لا عن الأخطاء التى يرتكبها فى عمله الأصلى فحسب — بل يسأل أيضا عن أخطائه فى الجهات الأخرى . وقد طبقت المحكمة الادارية

---

(١) بل لقد ذكرت الجمعية العمومية هذا المعنى صراحة فى فتواها الصادرة فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س١٩ ، ص ٢٦٨) حيث تقول : « القاعدة المستقرة — حتى قبل العمل بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ — هى أنه يتعين على الموظف أن يتفرغ لأعمال وظيفته ، فلا يجمع اليها عملا آخر . وعلى هذا الوجه فان الموظف الذى يخرج على هذه القاعدة يعتبر ذلك منه اخلالا بواجبات وظيفته يستتبع حق الجهة الادارية التى يعمل بها فى توقيع الجزاء المناسب عليه » .

وقد صدرت هذه الفتوى بخصوص مخالفة القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ وانه لم يتضمن جزاء لمن يخالف احكامه .

العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢١٥) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : عين موظفان من موظفى وزارة الخزانة والاقتصاد حارسين على مؤسسة خاصة ؛ ونسبت اليهما أعمال غير مستقيمة فى أثناء أداء مهمة الحراسة . فقدما الى المحكمة التأديبية المختصة لمحاكمتهما عما نسب اليهما ، فقضت بعدم الاختصاص استنادا الى أن « العمل فى الحراسات على أموال رعايا الدول المعادية لا يعد عملا فى الحكومة أو فى مؤسسة عامة أو هيئة عامة أو شركة أو منشأة ، وانما يعتبر العاملون فى الحراسات وكلاء عمن فرضت الحراسة على أموالهم ، فيسألون عن تقصيرهم مدنيا أو جنائيا حسب الأحوال ، ولا يسألون تأديبيا » . ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت بحق اقرار هذا المبدأ ، وألغت الحكم مقررة المبدأ العام من أن « المخالفات التأديبية ليست محددة حصرا ونوعا ، فلا يشترط لمؤاخذة الموظف تأديبيا عما يقع منه خارج نطاق الوظيفة أن يكون ذلك منطويا على انحراف فى طبعه وخلقه على وجه يؤثر تأثيرا مباشرا فى كيان وظيفته واعتبارها ، بل يكفى أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا ومتعارضا مع الثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له ، لما ينطوى عليه ذلك من خروج على مقتضيات الوظيفة ، وما تتطلبه من بعد عن مواطن الريب ، وعن كل ما يمس الأمانة أو النزاهة »[1] .

(ب) ولكن أهمية الحظر تتجلى فى منع الموظف من مباشرة الأعمال المربحة فى أوقات فراغه : وتكاد النصوص التى أوردناها فيما سلف ، تجمع على تحريم ممارسة التجارة الى جوار الأعمال الوظيفية . وقد نص المشرع على هذا الحظر فى قوانين التوظف باستمرار . ولكن الممنوع على الموظف — طبقا لهذه النصوص — أن

---

(١) وكررت المحكمة ذات المبدا فى حكمها الصادر فى ١٩٧٣/٤/٢٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، ص ٣٩٠٠ . وحكمها الصادر فى ١٩٧٩/١٢/٨ ، ذات المجموعة ص ٣٩٠٣ .

يمارس عملا تجاريا مما ينص عليه فى القانون التجارى • ولكن ليس ممنوعا على الموظف استثمار أمواله بالطرق التى لا تندرج فى النطاق التجارى • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ٨٥٤) « ان توظيف المال ليس بذاته عملا تجاريا أو متنافيا مع واجبات الوظيفة وكرامتها ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه ، اذ قضى ببراءة المدعى من المخالفة المسلكية المنسوبة اليه ، يكون قد أصاب الحق فى النتيجة التى انتهى اليها ، ذلك لأن تملك الموظف لسيارة أو حصة فيها ، ليس فى ذاته عملا تجاريا ان لم يقترن بنشاط خاص يضفى على هذا العمل الصفة التجارية طبقا لمفهومات القانون التجارى ، ما دام لم يثبت من الأوراق أن المدعى ساهم بنشاط فى شركة تجارية أو أتى عملا آخر قد يعتبر عملا تجاريا وفقا لقانون التجارة ، كما أن عضويته لمكتب الانطلاق ليس عملا تجاريا ، ولا يضر بواجبات وظيفته » •

وفى حكمها الصادر فى ١٢ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٦٢٢) تقول : « ان العمل التجارى يجب أن يتحقق فيه مواصفات القانون التجارى ، ومن أوضحها أن يكون بنية الربح • وقد ثبت أن العامل (المتهم) كان يشرف على محل صديق له مسجون معاونة له ولأسرته ، ومن ثم فلا يكون ارتكب مخالفة » •

ولقد راعى المشرع وهو يحرم اشتغال العاملين بالتجارة بأنها فضلا عن تعارضها مع مبدأ التفرغ الوظيفى ، تعرض العامل لمخاطر غير محدودة اذا ما توقف عن الدفع وأشهر افلاسه •

كما أن المشرع قد أورد فى المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتناظرها الفقرة ٤ من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) حظرا عاما على العاملين حيث تقول يحظر على العامل « أن يؤدى أعمالا للغير بأجر أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية الا باذن من السلطة المختصة » ثم أوردت المادة استثناءات محددة من هذا

الأصل العام • كما حرمت المــادة ٧٧ على العاملين مجالات بذاتها من الاستثمار(١) •

واذا كان استثمار المــال فى المجالات التى لا تندرج فى نطــاق القانون التجارى جائزا كقاعدة عامة ، فان ذلك يجب ألا يشغل العامل عن واجبات وظيفته ، والا وقع تحت طائلة العقاب التأديبى •

ثالثا — على العــامل أن يمارس عمله فى المكان المخصص لذلك :

ان مقتضى تنظيم العمل الحكومى، أن يمارس الموظفون عملهم فى أى مكان تحدده الدولة ، فلا يتكدسون فى العاصمة والحواضر الكبرى• ولهذا فان النقل المكانى — شأنه شأن النقل النوعى — يعتبر من مجالات نرخص الادارة ، تمارسه وفقا لمقتضيات سير المرافق العامة • ولهــذا جرى القضاء الادارى فى مصر على عدم التعرض لقرارات الادارة بنقل العاملين ما لم يتخذ النقل صورة عقوبة مقنعة •

ولكن تفاوت درجات العمران ، ووجود أماكن ما تزال بعيدة عن مظاهر الحضــارة نتيجة لتركيز الحكومات فى المــاضى جهودها على

---

(١) وهذه المجالات تشمل :

١ — أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

٢ — أن يزاول أى أعمال تجارية ، وبوجه خاص أن يكون له أية مصلحة فى أعمــال أو مقاولات أو مناقصات تتصــل بأعمــال وظيفته .

٣ — أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبــل عضــوية مجالس ادارتها أو أى عمــل فيها الا اذا كان مندوبا عن الحكومة أو المؤسسات العامة أو وحــدات الادارة المحليــة أو كان ذلك بترخيص من الجهة المختصة .

٤ — أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.

٥ — أن يضارب فى البورصات .

ولهذه المــادة نظير فى القوانين المقارنة التى أوردناها فيما سلف .

العواصم الكبرى وترك القرى بدون عناية ، ان ذلك كله قد يدفع بعض الموظفين الى التمسك بالمدن ، والهروب من الخدمة فى الأقاليم ، والتحايل على ذلك بكل السبل • وكل محاولة للخروج على الواجب فى هذا المجال تعتبر جريمة تأديبية تستوجب العقاب (١) •

ضوابط المسئولية عن أداء العمل : لا يمكن وضع قواعد عامة ومجردة تنطبق على جميع العاملين نظرا لتنوع أعمال الموظفين طبقا لمستوياتهم الوظيفية ، ونوع العمل المعهود به اليهم • ومع ذلك يمكن صياغة التوجيهات العامة التالية :

ان مسئولية العامل عن أداء العمل المعهود به اليه تتوقف على طبيعة الاختصاصات المتروكة له : فاذا كان اختصاصه مقيدا ، ولا حرية له فى التصرف ، بل عليه أن يؤدى أعباء عمله طبقا لتعليمات محددة ، فان مسئوليته فى هذه الحالة تنحصر فى مدى احترامه لما لديه من تعليمات • ويغدو عمل سلطة التأديب كعمل القاضى الجنائى : ينحصر فى فحص العمل المسند الى العامل . ومدى مطابقته للتعليمات ولقواعد العمل المسلم بها • وهذه الحالة تشمل صغار العاملين عادة الذين يؤدون عملا نمطيا ، لا يترك لهم حرية واسعة للتصرف ، بل يقتصر واجبهم على تنفيذ ما يعهد اليهم به من عمل •

ولكن كلما ارتقى العامل فى السلم الادارى ، كلما مارس اختصاصات تقديرية ، بجوار الاختصاصات المقيدة بطبيعة الحال • ومساءلة العاملين عن ممارسة الاختصاصات التقديرية لا يكون بذات الدقة والصرامة المعهودة بالنسبة لممارسة الاختصاصات المقيدة : فيشترط

---

(١) وتحاول الادارة فى كثير من المجالات وضع قواعد تضمن عدالة التنقل بين مختلف الأقاليم . ولكننا نعترف بأن ما تم حتى الآن لا يزال بعيدا عن تحقيق المأمول . والحل الجذرى يكمن فى دعم نظام الادارة المحلية ، بحيث يتولى أبناء كل اقليم ومدينة شئونها ، فيرتفعون بمستواها . فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » و « مبادىء علم الادارة العامة ».

لمسئولية العامل عن ممارسة اختصاص تقديرى أن يثبت قبله خطـأ جسيم غير مغتفر أو سوء نية ، كرغبة فى الايذاء أو افادة النفس أو الغير بمزايا غير مشروعة ، مما تقدره سلطة التأديب فى كل حالة على حدة • ولقد أشارت المحكمة الادارية العليا الى فكرة مقاربة فى حكمها الصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٦٥ (س١٠ ص١٢٢٢) بصدد مسئوليـة مهندس عن رأى أبداه فى مسألة قيل انها فنية حيث تقول ، ان ما هو منسوب الى المتهم « ••• ليس خلافا فى مسألة فنية مما لا يؤاخذ عنه الموظف تأديبيا ، بل هو مخالفة واضحة لنصوص القانون الصريحة ؛ والقاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة النص • أما اختلاف الرأى الذى لا يحاسب عنه الموظف ، فيكون فى المسائل الفنية التى تحتمل أكثر من رأى ، وتختلف فيها وجهات النظر . اما لغموض النص الذى يحكمها أو لعدم وجود نص أصلا ••• » •

ويمكن أن نمثل لحالتى الاختصاص المقيد والاختصاص التقديرى بحكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٩ فبراير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ، ص ٦٦٨) والذى قضى بمسئولية مأمور الضرائب لأنه قصر فى فحص دفتر ممول ، وأن هذا الخطأ « من قبيل الاهمال والتقصير الذى من شأنه أن يؤدى الى ضياع حق من الحقوق المـالية للدولة » • ففحص دفاتر الممولين فى الفترات المحددة ، يعتبر اختصاصا مقيـدا ، ويسأل الموظف عن عـدم اجرائه بمجرد تحقق المخالفة • أما لو أخطأ المـأمور فى ربط الضريبة على أحد الممولين لخلاف فى تطبيق النصوص ، فان الخطأ فى هذه الحالة يندرج فى نطاق الاختصاص التقديرى ، الذى يوزن بمراعاة الاعتبارات التى أشرنا اليها فيما سلف •

فممارسة الاختصاصات المقيدة لا يثير اذا صعوبات عنـد تقدير الخطأ ، وليس بحاجة الى معيار • أما ممارسة الاختصاصات التقديرية فهى التى تثير الصعوبات لمـا يحيط بها من اعتبارات ، لأن ما قـد يعتبر خطأ من موظف معين فى ظروف معينة ، لا يعتبر كذلك فى ظروف أخرى ، أو بالنسبة الى موظف آخر • ولقد كشفت بعض أحكام المحكمة

الادارية العليا عن معنى مقارب حين أكدت أن بعض طوائف معينة من الموظفين يكون حسابها عسيرا بالنسبة الى أخطاء معينة ، فهى فى حكمها الصادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س١٠ ، ص١٤٢٢) تقول : « ان رجال التعليم ، وهم الذين يقومون على تربية النشء ، يجب أن يكونوا فوق مستوى الشبهات والريب ، وينبغى عليهم أن يتحلوا بأرفع الفضائل وأسماها ، وأن يبتعدوا عن كل ما يجرح السلوك القويم ، حتى يكونوا موضع ثقة طلابهم وذويهم ، ومن ثم تدق موازين الحساب بالنسبة لهم » • وما قيل عن رجال التربية والتعليم ، يصدق من زوايا أخرى، بالنسبة الى رجال القـانون ، والى الأطبـاء ، والى رجال القوات المسلحة ••• الخ •

٢ — § الطاعة قبل الرؤساء

١ — ان طاعة الرؤسـاء تعتبر العمود الفقرى فى كل نظـام ادارى • واذا تسرب الى هذا المبدأ أى خلل ، فلن يجدى فى اصلاح الادارة أى علاج • ولهذا فان علماء الادارة العامة يبرزون هذا المبدأ وينوهون بالنتائج الايجابية والسلبية التى تترتب عليه • ومن ثم فان من أبرز واجبات الموظف طاعة رؤسائه ، وأداء عمله وفق توجيهاتهم • بل ان سلطة التأديب تستند أساسا الى واجب الطاعة ، فهى وسيلة الرئيس فى الترهيب ، كمـا أن الترقيات والمكافآت هى وسيلتـه فى الترغيب • وتجريد الرئيس المسئول من سلطة التأديب ، معناه تجريده من السلاح الذى يمكنه من تحقيق ما نيط به من أهداف ، وخروج على قاعدة التلازم بين السلطة والمسئولية •

ولم تغب هذه الاعتبارات عن القضاء الادارى ، وعلى رأسـه المحكمة الادارية العليا ، فهى تبرز هـذا الواجب فى بعض أحكامها ، وتربطه بحكمته • ومن ذلك على سبيل المثال قولها فى حكمها الصادر فى ٥ يونيه سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٥٥٣) « ••• فى مقدمة الواجبات

التى يتعين على الموظف أو انعامل مراعاتها أثناء العمـل واجب طاعة الرؤساء (Obéissance hierarchique) والمفروض أن السلطة الرئاسية فى مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم فى الخـدمة ما يجعلهم أكثر اداركا للعمل وحاجاته ، وبالتالى أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله . وذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل فى الوحدة التى يرأسها . فالطاعة فى هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور . والطاعة تحقق وحدة الجهاز الآدارى الذى يقوم على أســاس التـدرج الهرمى والذى يفترض فى قمته وجود رئيس واحد . وقد نصت الفقرة الرابعة من المـادة ٥٣ من قانون نظـام العاملين المدنيين بالدولة ، على أنه يجب على العامل « أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة » فليس يكفى أن يوجد العامل بمقر عمله فى أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدى عملا ، كما لا يكفى أن يقوم فى هذه الأوقات بأى قدر من العمـل ولو يسير ، بل انه مكلف بتنفيـذ الأوامر والتعليمات التى تصدر اليه ، ومكلف بانجاز القدر من العمل المطلوب منه أداؤه فى الوقت المخصص لذلك . وتقتضى طاعة الرؤساء من العامل — الى جانب تنفيذ ما يصدرونه اليه من أوامر وقرارات — أحترامه لهم بالقدر الذى يجب أن يسود الرئيس والمرءوس ، فيستحق الجزاء اذا ثبت أنه أخل بواجب هذا الاحترام » .

وطاعة المرءوس لرئيسه لا تحول بين المرءوس وبين حقه فى الابلاغ عن المخالفات التى تصـل الى علمه ولو كانت تمس رؤســاءه بشرط ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقير الرؤساء واحترامهم ، وأن يكون قصده من الابلاغ الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصلا الى ضبطها ، لا مدفوعا بشهوة الاضرار بالزملاء أو الرؤساء والكيد لهم ، والطعن فى نزاهتهم على غير أســاس من الواقع (ادارية عليــا فى ١٨/٢/١٩٦٧ مجموعة المبادىء ص ٣٩٠٦) ، وعلى الموظف العام أن يلتزم فى شكواه الحدود القانونية التى تقتضيها ضرورة الدفاع الشرعى دون أن يجاوز ذلك الى ما فيه تحـد لرؤســائه أو تطاول أو مساس أو تشـهير بهم (ادارية عليــا فى ٢٤/٥/١٩٦٩ ، ذات المجموعة ،

ص ٣٩٠٧) والتزام العامل بعدم التطاول على الرؤساء لا يقتصر عند حد احترام العامل لرؤسائه فى عمله ، بل يمتد الى حد التزامه بهـذا القدر من الاحترام لأمثالهم من الرؤساء فى الأجهزة الأخرى (ادارية عليا فى ١٩٧٢/١/٢٢ ، ذات المجموعة ، ص ٣٩٠٨) والشكوى حق للعامل ، سواء بصورة فردية أو جماعية ، ولهذا لا تجوز مساءلة العامل تأديبيا لمجرد أنه قدم شكوى بالمخالفة لمنشور صادر بنظام تقديم موظفى هيئة البريد لشكواهم ، يقضى بأن كل شكوى موقع عليها من أكثر من شخص واحد ، لن يلتفت اليها • (ادارية عليا فى ١٩٦٧/٦/٣ ، ذات المجموعة ، ص ٣٩٠٨) •

٢ — وطاعة الرئيس مناطها السلم الادارى أو التدرج الرياسى بحسب المصطلحات المستعملة ، بمعنى أن طاعة المرءوس واجبة لرؤسائه فى ذات الوزارة ، والمصلحة ، والفرع لا لغيرهم • فمبادىء التنظيم الادارى السليم توجب أن يتلقى المرءوس أوامره من جهة واحدة منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات • ولهـذا أيضا فان علماء الادارة العامة لا يحبذون عملية « تخطى الرؤساء المباشرين » فى اصدار الأوامر ، بمعنى أن الرئيس الادارى الأعلى عليـه أن يصدر أوامره لصغار العاملين عن طريق رياستهم المباشرة ، منعا للاحراج ، وتجنبـا للتعارض بين القرارات (١) • ولكن هـذه القاعدة السليمة لا تلتزم فى العمل بصورة مطلقة ، ويخرج عليها فى صـور قليلة أشهرها الحالتان التاليتان :

الأولى : حالة المرافق الفنية كالمستشفيات • فقـد يوضع على رأسها ادارة فنية ، ورياسة ادارية غير فنية بحيث يتلقى المرءوس أوامر من الجهتين الفنية والادارية مما يخلق فرصا للتعارض • وعلاج هـذه الحالة ينحصر فى تحديد مجال واضح للعمل لكل من الجهتين الفنيـة والادارية ، ووضع رياسة عليـا موحدة للجهتين يلجأ اليهـا عنـد التعارض •

---

(١) فى التفاصيل ، مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » .

والثانية : وهى أكثر تطبيقا فى العمل ، ونجدها فى الآدارة المحلية ، اذ يخضع العاملون فى المجالس المحلية لرياساتهم المحلية ، فى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، كما يتلقون توجيهات من وزارات الخدمات فى العاصمة ، مما يسبب كثيرا من الحرج فى العمل • ولا علاج لهذه الحالة الا بطريق توضيح الاختصاصات ، والتنسيق المستمر بين الادارات المحلية وجهات الوصاية فى العاصمة • وسوف نعود الى هاتين الحالتين فيما بعد ، عند دراسة سلطات التأديب •

٣ — ونطاق السلطة الرياسية مقصور على ما يتعلق بالعمل ، فهى لا تمتد الى خارج نطاق الوظيفة ، كالحياة الخاصة للموظف مثـلا ، اللهم الا اذا كانت الحياة الخاصة وظروفها تنعكس على عمل الموظف ، فحينئذ تمتد اليها السلطة الرياسية كما سنرى فى الفرع الثانى من هذا المطلب • ولكن فى نطاق العمل تمتد السلطة الرياسية لتشـمل جميـع أعمال المرءوس ، ولهـذا توصف السلطة الرياسية — مقارنة بسلطة الوصاية — بأن من جوهرها الاطلاق : فجميع أعمال المرءوس ، ما لم يوجد نص مضاد ، تخضع لمراجعة الرئيس ، وهو يملك بالنسبة اليها : اقرارها ، والغـاءها ، وتعديلها ، كما يملك الرئيس توجيـه المرءوس مستقبلا عن طريق المنشورات والأوامر المصلحية ، والحلول محله فى مباشرة العمل اذا اقتضت دواعى المصلحة العامة ذلك • ومن مظاهر السلطة الرياسية تخصيص عمل معين أو مكان معين للمرءوس ، وتقييم عمل المرءوس مما ورد النص عليه فى قائمة الواجبات فى بعض القوانين التى أوردناها فيما سبق •

ومن ثم فان الموظف لا يؤدى عمـله وفقـا للقـوانين واللوائح والقرارات فحسب ، بل وفقا لمـا يحدده له رؤساؤه • وأبرز النتائج التى تترتب على هذه القاعدة ، أن الموظف ليس له أن يحتج أو يعارض أوامر الرؤساء المتعلقة بالعمل • وبهـذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ مارس سنة ١٩٦٨ (سبق) ردا على ادعاء أحد المرءوسين بأنه كلف بما لا يدخل فى اختصاصه : « ما كان للمدعى ،

بعد أن أبدى وجهة نظره ، أن يعترض على ما استقر عليه رأى رؤسائه فى هذا الشأن أو أن يمتنع عن تنفيذه ، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمل بحسب التدرج الادارى ، اذ لو ترك الأمر للموظف يختار ما يشاء من أعمال يرتاح اليها ، ويرفض منها ما يرى أنه لا يتفق مع ما يجب أن يكون وفقا لتقديره ، لاختل النظام الوظيفى وتعرضت المصلحة العامة للخطر » .

٤ — ولكن مهما كان من اطلاق سلطة الرئيس ، فان لها قيودا ، ولاستعمالها ضوابط ، يمكن اجمالها فيما يلى :

أولا — لا يملك الرئيس تكليف أحد مرءوسيه بارتكاب جريمة : لأن الحظر الذى يفرضه قانون العقوبات موجه الى الكافة بغض النظر عن أوضاعهم الاجتماعية ، ولأن أحدا فى الدولة لا يستطيع أن يحلل جريمة حرمها المجتمع(١) . ولهذا فان المشرع — فى قانون العقوبات — حرص على مواجهة حالة تكليف أحد الرؤساء لأحد مرءوسيه بارتكاب جريمة بحسن نية أو بسوء نية ، وأوضح شروط الاباحة فى المادة ٦٣ حيث تقول : « لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف أميرى فى الأحوال الآتية :

(أ) اذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .

(ب) اذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت بل القوانين أو ما اعتقد أن اجراءه من اختصاصه .

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل الا بعد التثبت والتحرى ، وأنه كان يعتقد مشروعيته ، وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة » .

---

(١) أما العفو عن العقوبة أو العفو الشامل فهو امر آخر سوف نشير اليه فيما بعد .

ومعنى هذا النص أن الموظف اذا ما كان يعلم أن ما أمر به يندرج فى نطاق قانون العقوبات ، فعليه أن يمتنع عن تنفيذ الأمر والا عرض نفسه للعقاب الجنائى . بل ان ارتكابه الجريمة — بناء على أمر رئيسه أو من تلقاء نفسه — بحسن نية ، لا يكفى لافلاته من العقاب ، وانما يتعين عليه أن يتثبت ، وأن يتحرى ، وأن يعتقد مشروعية ما يفعله ، وأن يقوم اعتقاده على أسباب معقولة .

ثانيا — يتعين على المرءوس أن ينفذ أمر رئيسه — ولو كان الأمر مخالفا للقانون — اذا لم تصل المخالفة الى حد الوقوع تحت طائلة قانون العقوبات ، ولكن بشروط معينة أوضحتها الفقرة الثانية من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتقابلها الفقرة الثانية من المادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . والفقرة الثانية من المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) بقولها : « ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا الى أمر صادر اليه من رئيسه الا اذا أثبت أن ارتكاب المخالفة ، كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس . بالرغم من تنبيهه كتابيا الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده[1] » .

ومعنى هذا أن الاعفاء من العقاب منوط بأمرين :

(أ) تنبيه الرئيس كتابة الى المخالفة ، وذلك لأن طاعة الرئيس لا تحجب التزام المرءوس باحترام القانون . ومن ثم فان المرءوس الذى ينفذ تلقائيا أوامر الرؤساء المخالفة للقانون يتحمل نصيبه من العقاب .

(ب) اذا أصر الرئيس على أوامره رغم تنبيهه كتابة ، فيجب أن يصدر أوامره كتابة ، لأن الأصل فى القرارات الادارية أنها لا تتقيد بشكل معين ، وأنها تنفذ بمجرد صدورها من السلطة المختصة . ولكن

---

(١) وقد ورد ذات المعنى فى المادة ٤٦ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ؛ وفى المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

لوحظ فى كثير من الحالات عملا ، تنصل الرؤساء من مسئولية الأوامر المخالفة للقانون . ولهذا وضع المشرع هذا التحوط لحماية المرءوس من جراء تنفيذ الأمر المخالف للقانون ، ولمنح الرئيس فرصة للتروى قبل المضى فى تنفيذ قرار مخالف للقانون رغم تنبيهه المخالفة ، لأنه سوف يتحمل المسئولية بمفرده(١) .

ثالثا — ان طاعة المرءوس لرئيسه لا تعنى تجريد المرءوس من شخصيته واستقلاله ، ولا تحرمه من التفكير السليم واستخلاص النتائج السليمة ، لأن العمل الادارى هو عمل جماعى (team work) والرئيس الادارى نفسه مطالب بأن يدرب مرءوسيه وأن يعدهم لشغل المناصب العليا كما تقضى بذلك سنة الحياة ، وقانون التطور . وديمقراطية الادارة . والعلاقات الانسانية من أهم الموضوعات التى يعنى بها علم الادارة العامة(٢) . ولهذا فمن حق المرءوس أن يناقش رؤساءه فيما يصدرونه من أوامر مما يتصل بعمله ، وأن يقترح عليهم ما يؤدى الى صالح العمل ، ولكن فى حدود علاقات الاحترام الواجبة . وقد أصلت ذلك أيضا محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٩٥٠/٦/٢١ (س٤ ص ٩١٦) حيث تقول : « لا تثريب على الموظف ان كان معتدا بنفسه ، واثقا من سلامة نظره ، شجاعا فى ابداء رأيه ، صريحا فى ذلك أمام رئيسه ، لا يداور ولا يرائى ، مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك ، اذ الصراحة فى ابداء الرأى بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلافيف المصانعة والرياء ، وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخذاء . كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة فى المسألة التى يدافع عنها ، ويجتهد فى اقناع رئيسه للأخذ بها ، مادام ذلك يفعل بحسن نية

---

(١) ولاشك أن تنفيذ الشرطين يعرض المرءوسين لكثير من العنت ، ففاعليتهما محدودة ، رغم الوضوح النظرى .

(٢) فى التفاصيل ، راجع مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » .

فى سبيل المصلحة العامة • ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، اذ الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأى ، لا يجليها الا قرع الحجة بالحجة ، ومناقشة البرهان بالبرهان • وانما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، اذ أصبحت الطاعة واجبة ، بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث الى دور التنفيذ »(١) •

٥ — ولا تقف مظاهر طاعة الرئيس لمرءوسيه عند حد تنفيذ الأوامر والأعمال المصلحية ، بل انها تشمل كل ما يتصل بتوقير الرئيس واحترامه • ومن الأسف أن هذا المجال من أكثر مجالات الأحكام التأديبية المنشورة ، ومن ذلك :

(أ) « اذا خرج المرءوس عن واجب اللياقة فى مخاطبة رئيسه ، فانه يكون مستحقا للجزاء التأديبى ، فاذا كان الثابت أن الجزاء الذى أوقعه وكيل الوزارة بخصم ثلاثة أيام من راتب المدعى ، انما وقع عليه بسبب ارساله برقية للوزير يقول فيها : « لا يرفع شأن الأحرار تمثيلهم فى لجنة نقابة المعلمين ، ولا يقلل من شأنهم • نسجل فقط باسم ثمانية عشر ألفا الاحتجاج على هذا الاغفال المتعمد • » فان هذا القرار الذى صدر بمجازاته يكون غير مجانب للقانون ••• » (محكمة القضاء الادارى فى ١٤ فبراير سنة ١٩٥٥ • محاماة ، العدد الخامس ، ص ٧٣٦) •

(ب) « اذا ثبت أن ما أبداه الموظف من أقوال فى مقام الدفاع عن حقه قد جاوز مقتضيات هذا الدفاع الى سلوك ينطوى على تحدى رؤسائه أو التطاول عليهم ، فان هذا السلوك المستفاد من جماع هذه الأفعال يكون المخالفة الادارية ، وهى الاخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها » • (المحكمة الادارية العليا فى ١٤ ديسمبر

---

(١) وراجع تعليقا على هذا الحكم للأستاذ (Francois Fairé) منشور فى مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية ، ص ٤٦٤ .

سنة ١٩٥٧ ، س٣ ، ص ٣٨٢ ، وحكم آخر بذات التاريخ وفى ذات المجموعة ، ص ٤٠٢) • وفى حكمها الصادر فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س١٠ ، ص٤٦٦) تؤكد أن الموظف له — كسائر المواطنين — حق الشكوى والتظلم ، ومخاطبة السلطات العامة • ولكن ليس مما يندرج فى نطاق هذا الحق تقديم المنشورات التى تتضمن ألفاظا نابية ، فان ذلك يستوجب العقاب التأديبى •

(جـ) وبالرغم من سياسة الاعتدال التى تتبعها المحكمة الادارية العليا فى تقدير العقاب مما سنعرض له فيما بعد ، فانها تتخذ موقفا حاسما من التهاون بهيبة الرؤساء والاحترام الواجب لهم • ومن ذلك :

— اقرارها عقوبة الفصل الموقعة على ممرضة اعتدت بالسب على أحد الأطباء ، ومزقت له ملابسه (حكمها فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، س ١٢ ، ص٤٩٠) •

— فى حكمها الصادر فى ٢٩ يونية سنة ١٩٦٨ (س١٣ ، ص ١١٢٧) ثبتت الأعمال الآتية قبل أحد العاملين : ١ — الامتناع بدون عذر عن التوقيع على تعليمات الرؤساء • ٢ — بث الدعوة لاكتساب زملاء الى جانبه عن طريق اغرائهم بعدم التوقيع • ٣ — التعدى بأقوال غير لائقة على الرئيس • ٤ — الشروع فى التماسك بالأيدى والقول على الرئيس !!

— بالرغم من قضاء المحكمة الادارية العليا المستقر من أن العقوبة القائمة على عدة أخطاء تلغى اذا ثبت عدم صحة بعض هذه الأخطاء، فان المحكمة الادارية العليا رفضت أن تعمل هذه القاعدة فى الحالة التالية : اتهم أحد أطباء مجزر القاهرة بأنه ختم عجلا على أنه سليم فى حين أنه غير سليم ، وبأنه وجه ألفاظا نابية الى رئيسه أمام باقى الأطباء ، بعضها شطبها الحكم ولم يرد اثباتها لبذاءتها !! وما أثبته الحكم جاء فيه « وأقلع الجزمة وأدى له فوق دماغه !! » وجوزى

عن التهمتين بخصم عشرة أيام من راتبــه • وأمام المحكمة الادارية العليا أثبت عدم صحة التهمة الأولى • ولكن المحكمة الادارية العليــا رفضت الغاء العقوبة وقررت : « لاشك أن القرار الأدارى بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائما مع التهم المسندة الى المتهم ، والا اختلت الموازين وأهدرت العدالة • على أن ذلك الأصــل يجب ألا يطبق فى كل الحالات حتى لا تهدم جميع القرارات ، ويعاد النظر فيها من جديد فى ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات الأمر الذى قد يضطرب معه الجهاز الادارى ••• فلا تطبق هذه القاعدة فى حالة ما اذا كان الشطر من القرار الذى لم يثبت فى حق المتهم غير ذى أهمية ، وكان الجزاء الموقع عليه مناسبا ومتلائما فى تقديره على التهم الباقية • ومن حيث ان التهمة المنسوبة الى المطعون ضده ، والثابتة فى حقه ، وهى تهمة الســب ، لا يمكن القول بأن الجزاء الموقع على المتهم بسببها — على ما فيها من جسامة وألفاظ مرذولة — يجاوز فى تقديره ما يمكن أن يوقع على مثل هذا المتهم من أجل هذه التهمة » (حكمها فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ ، س١١ ، ص ٤٥٠) •

— ورفضــت المحكمة الادارية العليا أن تجعل من اللقــاءات السياسية والشعبية التى تجمع بين العاملين على مختلف درجاتهم والتى قد تعرض بالنقد للعمل الادارى ، سببا للخروج على مقتضى الاحترام الواجب للرؤساء • وكان ذلك فى حكمها الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٨ (س١٤ ، ص ١٣١) ولأهمية هذا الحكم ، وللخلاف الذى حدث بين المحكمة التأديبية وبين المحكمة الادارية العليا ، فاننا نلخص أهم ما احتواه من مبادىء فيما يلى : دعا رئيس مجلس ادارة شركة النصر للبترول الى عقد اجتماع مشترك حضره اعضاء مجلس ادارة الشركة وأعضاء الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكى ، واعضاء اللجنة النقابية، وذلك لعرض ومناقشة ما تم انجازه بالشركة والمشروعات المسندة اليها فى الخطــة المقبلة ، لدراسة الوســائل الكفيلة برفع مستوى الكفاية الانتاجية بها • وحدث فى اثناء ادلاء بعض الرؤســاء ببيانات فنية عن

العمل ببعض الأقسام أن قام أحد العمال الحاضرين وقال : « أن مدير الشئون الفنية ، ومدير العمليات ، قد أدليا ببيانات كاذبة » كما قال «ان فلاناً وفلانا كذابان ومخربان ! » • ولما قال أحدهما لرئيس مجلس الادارة ان ما حدث يحتاج الى تحقيق ، ثار العامل وقال « موش انت اللى تحقق معايا ، أنت كان انواجب أن تكون فى محكمة الدجوى ! أنا أعرف أوديك فى داهية ! انت حجيت وأنت بتكذب ! أنت بتحج على جبل المقطم موش جبل عرفات ! أنا أقل عامل عندى يفهم أحسن منك وأحسن من (المدير الآخر) » •

قدم العامل الى المحاكمة التأديبية عن هذه الاهانات التى وجهها الى اثنين من كبار الرؤساء وفى جلسة عامة ، فقضت المحكمة التأديبية بالبراءة استنادا الى أن « الاجتماع بهذه الصورة يعد فى المقام الأول اجتماعا سياسيا ، وليس وظيفيا ، فانتفت الصفة الوظيفية عن المشتركين فيه لتبرز صفتهم السياسية باعتبارهم أعضاء فى لجان الوحدات الأساسة للاتحاد الاشتراكى واللجنة النقابية ، اذ أن الغاية من الاجتماعات السياسية لا يمكن أن تتحقق الا بممارسة الموجودين فى الاجتماع لحقهم المشروع فى القول والفكر وابداء وجهات النظر دون التقيد بالرابطة الوظيفية التقليدية بين الأعضاء بحكم مراكزهم فى الشركة أو التقيد بأى قيد آخر الا تحقيق الصالح العام والتنزه عن الأغراض الشخصية • ومتى انتفت الصفة الوظيفية عن الاجتماع الذى حدث فيه التعدى ، يبقى النظر فى الأقوال التى بدرت من المتهم ، وهل تعتبر من قبيل الأفعال التى تمس ما يجب أن يتحلى به العامل سواء خارج الوظيفة أو داخلها من احترام للذات ، وللأخلاق والعرف العام • والمعلوم أن الاجتماعات السياسية تصطبغ مناقشاتها بالحدة ، مما يعرض المتناقشين لزلات اللسان ، ولذلك تنص الدساتير على عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يبدر منهم أثناء انعقاد الجلسات • فاذا نعت المدير العام للشئون الفنية ومدير العمليات بالشركة بالكذب أو الانحراف ، فان هذا القول من جانبه (المتهم) وبمراعاة الظروف التى قيل فيها ، لا يعد انتهاكا للعرف العام !!! والواضح من وقائع الحال

ان المتهم لم يكن يقصد الا التدليل على عدم صحة البيانات التى أدلى بها كل منهما ، فلا تشكل الواقعة المنسوبة اليه مخالفة تأديبية يمكن محاسبته عنها ! » •

ولكن المحكمة الادارية العليا — وبحق — لم تقبل هذا المنطق الذى لو سلم بـه لشاعت الفوضى فى ارجاء الجهاز الادارى ، وقالت : « ومن حيث ان العبارات التى صدرت من المطعون ضده شائنة بذاتها ، وتحمل معنى الاهانة ، بحيث لا تترك مجالا لافتراض حسن النية ، بل تقطع بأنه قصد بها النيل من اثنين من رؤسائه والتشهير بهما ، والحط من قـدرهما ؛ أثناء مناقشـة موضوعات تدخل فى صميم اختصاصهما باعتبارهما من مديرى الشركة ، وذلك فى اجتماع ضم كثيرا من العاملين فيها ، وهى عبارات لم يكن المقام يقتضيها ، ولا يبررها قول المطعون ضده انها كانت وليدة لحظة انفعال ، اذ أن ما أدلى به « الرئيس الذى هوجم) أثناء الاجتماع قد خلا من أى استفزاز أو تعـد ، ومسلك المطعون ضده على الوجه السالف بيانه ينطوى على خروج عما تقتضيه وظيفته من احترام لرؤسائه وتوقيرهم » •

وردت المحكمة الادارية العليا على أساس البراءة الذى استندت اليه المحكمة التأديبية وفندته بقولها : « ومن حيث انه لا حجة فى قوله (الحكم المطعـون فيـه) ان الاجتماع كان سياسيا ، وأنه لم يكن (العـامل) خلاله قائما بأعمـال وظيفته ، بل كان يباشر حقـوقه السياسية متحررا من السلطة الرئاسـية وعلاقة العمل ، لا حجة فى ذلك ، اذ فضلا عن أن من واجب كل من يشترك فى اجتماع أن يتجنب الألفاظ الجارحة ، وأن يصون لسانه عما فيه من تشهير بغيره ، واهانة له دون مقتض ، فان الاجتماع سالف الذكر قد انعقد بدعوة من رئيس مجلس الآدارة ، والتقى فيه أعضاء مجلس الادارة ، وكثير من مديرى الشركة بأعضاء لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكى واللجنة النقابية للعـاملين بالشركة ، وكان الغرض منـه مناقشة ما أنجزته الشركة ، وبذلك كان الموضوع المطروح للبحث هو عمل الشركة وانتاجها وما قد يقتضيه ذلك من التعرض لمسئولية واختصاص القـائمين على

ادارتها والمنفذين لأوجه نشاطها • وانه ولئن كان لكل من المشتركين فى هذا الاجتماع أن يبدى رأيه بحرية وصراحة تامة ، وأن يتنـاول بالنقد ما يراه جديرا بذلك من أعمال الشركة أيا كان المسئول عنه ، وأن يقترح ما يراه كفيلا بصـلاح ما فيها من عيوب ، الا أنه ليس له أن يجاوز ذلك الى الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضى على الزملاء والرؤساء ، والا أصبح مثل هذا الاجتماع مجالا للنيل من الرؤساء ، والتشهير بهم ، والحط من كرامتهم ، الأمر الذى لا يتفق مع المصلحة العامة وما يقتضيه من قيـام الثقة والتعاون بين العاملين ، رؤساء ومرءوسين ، بل ومن شـأنه أن يفوت الغرض الذى من أجله عقـد الاجتماع » • وهذا الحوار بين المحكمة التأديبية وبين المحكمة الادارية العليا يطرح للبحث النقاط التالية :

هل يقتصر احترام الرؤسـاء وتوقيرهم على دائرة العمـل ؟ ! لا نعتقد ذلك ، ان الاحترام بين الرئيس والمرءوس هو واجب أخلاقى يتابع الاثنين فى كل مكان يلتقيان فيه ، والاحترام والتوقير لا يقيـد المرءوس فى ممارسة حرياته وحقـوقه ، لا داخل الوظيفة ولا خارج الوظيفة ، لأنه أمر يتعلق بالأسلوب لا بالموضوع(١) •

والنقطة الثانية تتعلق بالقياس على مبـدأ عدم المسئولية المقرر لأعضاء البرلمان ، فهذا القياس مع الفارق ، لأن عدم المسئولية مقرر بنص صريح فى الدستور تأمينا لأعضاء المجلس فى مواجهة الوزراء •

---

(١) وقـد ادرك هـذا المعنى بثاقب فكرة الخليفة الخالد الذكر ، عمر بن الخطاب . فرغم زهده وورعه ، واخذ ولاته بالشدة ، واجبارهم على خدمة الناس وعدم التعالى عليهم ، لم يكن يتهاون قيد شعرة فى كل ما يتعلق بالهيبة لهم من قبل مرءوسيهم أو الجمهور . وكان يوقع العقوبات الموجعـة على من يخرج على واجب الاحترام ، او يجترىء — بدون وجه حق — على الأمراء والقائمين على شئون المسلمين . فى التفاصيل راجع مؤلفنا « عمر بن الخطاب واصول السياسة والادارة الحديثة » طبعة سنة ١٩٧٥ .

وهذا المعنى لا يصدق فى العلاقة داخل تنظيمات الاتحاد الاشتراكى[١] فضلا عن أن عدم المسئولية تقرره نصوص ، ولا مقابل لها فى نظام الاتحاد الاشتراكى لأنه لا حاجة اليها ، نظرا لطبيعة اختصاصات الاتحاد الاشتراكى ووضعه القانونى بين أجزة الدولة •

والنقطة الثالثة تتصل بطبيعة العمل داخل الاتحاد الاشتراكى ، فالاتحاد كما سنرى ، ليس حزبا ، وأسلوب عمله يختلف الى حد كبير عن عمل الأحزاب كما سنرى بعد قليل • ومن ثم فمن الخطأ القياس على الأسلوب الحزبى فى هذا المجال • ومع ذلك فحتى الأسلوب الحزبى نفسه ، لا يسمح لمرءوس أن يوجه الى رئيسه مثل الألفاظ التى اوردناها نقلا عن حكم المحكمة الادارية العليا •

٦ — ومما يتصل باحترام الرؤساء والزملاء الامتناع عن توجيه الاتهامات الباطلة اليهم ولو تحت ستار الغيرة على الصالح العام • فقد دأب أحد الموظفين على شكوى زملائه ورؤسائه واسناد الاتهامات غير الصحيحة اليهم حتى أصبح التعاون معه غير ممكن ، وعوقب على مسلكه بالفصل • وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذه العقوبة رغم قسوتها ، ونفورها منها فى كثير من أحكامها كما سنرى فيما بعد ، وقالت : « ان الابلاغ عن المخالفات التى تصل الى علم أحد العاملين بالدولة أمر مكفول ، بل هو واجب عليه ، توخيا للمصلحة العامة ولو كانت تمس الرؤساء ، الا أنه يتعين عليه عند قيامه بهذا الابلاغ ، ألا يخرج عما تقتضيه واجبات الوظيفة العامة من توقير الرؤساء واحترامهم ، وأن يكون قصده من هذا الابلاغ الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصلا الى ضبطها ، لا يلجأ اليه مدفوعا بشهوة الاضرار بالرؤساء أو الزملاء والكيد لهم ، والطعن فى نزاهتهم على غير أساس

---

(١) نذكر بأن نظام « الاتحاد الاشتراكى » قد الغى ، وحل محله تعدد الأحزاب . راجع فى التفاصيل مؤلفنا « السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة ، وفى الفكر السياسى الاسلامى » طبعة سنة ١٩٨٥ .

من الواقع .. » (حكمهـا فى ١٨ فبراير سـنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ٦٥٤) .

٧ — وأخيرا فان السلطة الرياسية بما تتضمنه من واجب الطاعة والاحترام ، انما هى لصالح المنصب ، وليست ميزة شخصية للرئيس ، بل ان الرياسة تجعل مسئولية الرئيس مضاعفة ، لأن الرئيس مسئول عن عمله ، وعن عمل مرءوسيه ، ولا يكفى لرفع المسئولية عنه اصـدار تعليمات فى خصوص العمـل ، وكيفية تنفيـذه ، لأن الرئيس مطالب بالاشراف والمتابعـة . واذا كانت قوانين التفـويض بالاختصاصات تسمح للرئيس بأن ينقل بعض اختصاصاته الى بعض مرءوسيه ، فان التفويض لا يعفيه من المسئولية عما فوض فيه ، لأنه لا تفويض فى المسئولية ، ولأن سلطة الرئيس تمتد لتشمل الاشراف على جميع أعمال مرءوسيه ، سواء استمدوا اختصاصاتهم من القوانين واللوائح مباشرة أو من قرارات التفويض .

٣ — § الولاء الوظيفى

ونجمع تحت هذا العنوان خليطا من الواجبـات التى تكون فى مجموعها ما يمكن أن نطلق عليه اصطلاح « الجانب الأخلاقى فى أداء العمل . »(١) وليس معنى ذلك أننا فى مجال التأديب نحاسب الموظف عن قواعد الأخلاق بالمعنى المطلق لهذا الاصطلاح ، ولكن نعنى به أن ممارسة الوظيفة العامة ، كأى مهنة أخرى ، تخضع لمجموعة من المبادىء والتوجيهات ، تكون معا ما يمكن تسميته بالحق المهنى " La morale Professionnelle " فمجرد أداء العمل مع طاعة الرؤسـاء يجعل من الموظف آلة صماء ، فى حين أن الاخلاص هو الذى يبث الروح ، ويدفع الحماس فى عمل الموظف ، ويجعل من الموظفين جمـاعة متساندة تعمل لتحقيق هدف مشترك . واذا كان هذا المعنى مطلوبا فى كل جهاز ادارى فان الحاجة اليـه أكثر فى الدول التى تتبع أسلوب التخطيط العـام

---

(١) يطلق عليه بالفرنسية احد اصطلاحين " morale professionnelle " او " déontologie de la fonction publique "

الشامل ، الذى يربط جميع أجهزة الدولة بأهداف موحدة خلال فترة معينة من الزمن •

واذا كان من السهل وضع ضوابط واضحة لكيفية أداء العمل ، واحترام الرؤساء ، فان الواجبات التى سوف نعرض لها تحت هـذا العنوان أكثر اتصالا بضمير الموظف ، منها بالقواعد الواضحة المحددة التى يفرضها التشريع الوضعى •

وفيما يلى أهم هذه الواجبات •

أولا ــ المحافظة على سر المهنة

١ ــ يقف الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس ، خصوصا أولئـك الذين يتصـل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين ، كرجال النيابة ، والأمن ، والأطباء ، وموظفى الضرائب ••• الخ • والناس يكشفون لأولئك الموظفين عن أدق أسرارهم مكرهين • والدين والأخلاق يجعل من اذاعة أسرار الناس عنوانا على الخلق السىء • وكذلك القانون الوضعى • ولذلك قلما خلت قائمة الواجبات من الاشارة الى هذا الواجب صراحة كما رأينـا فى النصوص التى أوردناها من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وما سبقهما من قوانين ، وفى القوانين العربية والفرنسية التى ندرسها على سبيل المقارنة • بل ان المشرع رغبة منه فى تحقيق الهدف الذى يرمى اليـه هذا الالزام ، نص على أن المحافظة على سر المهنـة هو واجب يلازم الموظف أو العامل حتى بعد ترك الخدمة • فهو من الواجبات النادرة التى لا يقتصر الالتزام بها على الفترة التى سبق تحديدها وهى من بدء التعيين الى ترك الخدمة • ولقد حرص المشرع على أن يوضح أن السرية المفروضة على العامل ترجع الى سببين : أن تكون المعلومات بطبيعتها سرية مما لا يود المواطن أن يطلع عليها أحد ، كالأمور المتصلة بحياته الخاصة ، والتى يجرى العرف باعتبارها من الأمور الخاصة ، أو أن تكون قد صدرت تعليمات باعتبار أمور معينة من قبيل الأسرار

التى لا يجوز لأحد الاطلاع عليها • ومعنى ذلك أن على الموظف أن يحكم ضميره وتقاليد الناس ، والعرف الغالب فى تحديد ما يعتبر سريا مما لم تصدر تعليمات صريحة باعتباره سريا •

٢ ـ والسرية المفروضة على الموظف لا تقتصر على المواطنين ، بل انها تشمل جهات الادارة الأخرى التى لا يدين لها الموظف بعلاقة التبعية • ولهذا أفتى مجلس الدولة (ادارة المالية والاقتصاد ، فتوى رقم ٤٤٣ فى ١٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، س ١١ ص ٣٧٤) بأنه لا يجوز لمصلحة الضرائب افشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى الا اذا نص قانون على ذلك صراحة « ••• ولما كان ما تطلبه ادارة المخابرات العامة فى الظروف العادية من بيانات عن الممولين ، سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين ، هو من قبيل الافشاء بسر من شخص أؤتمن عليه بحكم عمله أو صناعته ، وكان الغرض من حظر الافشاء هنـا ليس المحافظة على أسرار الناس التى يؤتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب ، وانما حكمته المحافظة على المصلحة العامة ، اذ لو قد أبيح لهؤلاء الموظفين هذا الافشاء ، لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم • لذلك فان مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة تقتضى عدم اعطاء مندوبى ادارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها » •

٣ ـ ومخالفة هذا الواجب ، تعرض المخالف لثلاثة أنواع من الجزاءات :

(أ) الجزاءات الجنائية اذا كان المشرع قد قرر عقوبة جنائية لنمخالفات كما فى المواد من ١٤٧ الى ١٥٤ من قانون العقوبات ، أو فى قوانين مستقلة •

(ب) المسئولية التأديبية فى جميع الحالات •

(جـ) المسئولية المدنية اذا ترتب على افشاء الأسرار أضرار مادية أو أدبية

بل ان مجلس الدولة الفرنسى قضى بالغـاء القـرار الادارى الصادر استنادا الى افشاء معلومات بدون وجه حق (حكمه فى ٢٧ يناير سنة ١٩٣٩ فى قضية " Rinouf " مجموعة دالوز سنة ١٩٣٩ ص ٢٩٥) وبمسئولية الادارة التى ينتمى اليها الموظف مدنيا (حكمه فى ٢٥ أكتوبر سـنة ١٩٣٥ فى قضـية Epoux Fleur Santucci المجمـوعة ص ٩٨٣ ومجموعة دالوز سنة ١٩٣٦ ص ٢٥) •

ثانيا ـ الاخلاص فى أداء العمل

ان القيام بالحد الأدنى من واجبات الوظيفـة ليس هو المطلوب من الموظف فى الدول العصرية التى تحـاول أداء مختلف الخـدمات لمواطنيها ، لا سـيما تلك التى تغالب التخلف ، وتحاول اللحاق بركب الدول المتحضرة • ومن ثم فان جميع الدول تبذل مختلف الجهود لرفع كفاية أداء الجهاز الادارى فى مجموعه ، وأداء كل موظف على حدة • وهنا يدق الأمر فى التفرقة بين مجال الحوافز ومجال العقاب : فنقص الكفاية فى الأداء ـ كما ذكرنا من قبل ـ لا يعتبر فى جميع الحالات خطأ يستوجب العقاب اذا كان خارجا عن ارادة العامل • ومع ذلك ، فان عدم الاخلاص فى أداء العمل قد يكون سببا مبررا للعقاب فى كثير من المجالات لا سيما ما يتعلق بالأمور التالية :

أولا : التعاون مع الزملاء : ان الموظف مطالب بالتعـاون مع زملائه ، لأن العمل الادارى هو عمل جماعى فى المقام الأول ، لا سيما فى الوزارات والمصالح • ولهذا حرص المشرع على النص على هذا الواجب صراحة فى الفقرة السابعة من المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (ويقابلها الفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٥٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وورد ذات الحكم فى الفقرة السابعة من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسـنة ١٩٧٨ بالنسبة للعاملين فى القطاع العام) كما ورد ذات الحكم فى بعض القوانين المقارنة التى أشرنا اليها فيما سلف • والتعاون المطلوب من

الموظف له جانبان : جانب سلبى من مقتضاه ألا يضع العراقيل فى سبيل أداء الزملاء لواجباتهم عن طريق اخفاء المعلومات أو تقديم معلومات مضللة .. الخ . والثانى : جانب ايجابى يتمثل فى معاونة الزملاء والأخذ بيدهم ، وتبصيرهم بما فيه صالح الادارة . وواضح من هذا العرض أن الأمر يتصل بالضمير والأخلاق والاحساس بالمسئولية قبل اتصاله بالالتزام القانونى . فالموظف الذى يتحين فرص الازدحام بالعمل ويستفيد بحق أو بدون حق بأجازاته الممكنة قانونا ، قد يفلت من العقاب التأديبى ، ولكنه يتنكر بكل تأكيد لأبسط واجبات التعاون[1] ، لأنه يلقى بعبء العمل على الباقين من زملائه ، فضلا عن ارباكه العمل فى مجموعه . هذا فضلا عن عدم التزام الأخلاق الفاضلة فى معاملة الزملاء مما يفصله علم الادارة العامة .

ثانيا : حسن معاملة الجمهور : ان الوظيفة العامة أداة للخدمة ، وقد ورد النص بذلك فى الدستور وفى قانون العاملين . وعلى الموظفين بمختلف درجاتهم ، أن يجعلوا من هذا المبدأ دستورهم فى العمل ؛ لا سيما بعد أن أصبحت الوظيفة العامة جزءا لا يتجزأ من حياة كل مواطن . ولم يعد فى وسع المواطن الصالح أن يتجنب « الحكام » كما كان الشعار قديما . وهنا لا سبيل الى تنفيذ هذا الواجب الا بالتربية السياسية والاجتماعية السليمة ، لأنه لا يمكن مراقبة كل موظف وهو يؤدى عمله . والحقيقة أن الشكوى من الاخلال بهذا الواجب ، هى أبرز ما يميز الادارات الحكومية فى الوقت الحاضر ، مما يدفع المواطنين فى كثير من الحالات الى سلوك سبل مشوبة لاقتضاء الخدمات اللازمة لهم من الجهاز الحكومى . وعلاج هذا الحال لا يكمن فى العقاب فحسب — وهو اجراء علاجى كما ذكرنا — ولكن يكمن أولا فى تنظيم

---

(١) وتلك هى الظاهرة التى تشكو منها كثير من الادارات نظرا لعدم وجود ضوابط قاطعة فى خصوص الاجازات لا سيما فى الحكومة ، فالعامل يستفيد من الاجازات العارضة ، والاجازات المرضية بطرق احتيالية ، ولكنها مشروعة فى الظاهر . ومثل هؤلاء الموظفين لا سبيل الى عقابهم تأديبيا . ولكن ثمة وسائل بديلة ، كالتقارير ، والحرمان من المكافآت التشجيعية كما سنرى فيما بعد .

وترتيب خطوات العمل ، بحيث تحدد الخطوات اللازمة لاقتضاء الخدمة على وجه الدقة ، وتسد بالتالى الثغرات التى ينفذ منها ذوو الضمائر البليدة[١] ومع ذلك فانه اذا أمكن أثبات سوء معاملة الموظف للجمهور ، وهو أمر ليس بالسهل دائما ، فان ذلك يمثل جريمة تأديبية تستوجب العقاب الرادع • ومن مقتضيات هذا الواجب أيضا التسوية فى المعاملة بين المواطنين وعدم تمييز فئة على أخرى لسبب أو لآخر •

ثالثا : المحافظة على الأموال العامة الموضوعة تحت يد الموظف :
ان الموظفين والعمال هم نواب الشعب فى استعمال أمواله وممتلكاته ، ومن ثم فانهم مطالبون بالمحافظة على هذه الأموال التى اشتراها الشعب بقوته وعرقه لا سيما فى البلاد النامية ذات الموارد المحدودة • وتظهر قيمة هذا الواجب بصفة خاصة فى نطاق القطاع العام • ولهذا حرصت لائحة العاملين على ابراز هذا الواجب ، والنص عليه صراحة فى المادة ٥٥ (فقرة ج ، د) كما أعاد المشرع النص عليه فىالفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ٤٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وفى الفقرة الرابعة من المادة ٧٨ من القانون الحالى رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ • ولا يقف تنفيذ هذا الواجب عند مجرد عدم فقد المعدات والأموال أو سرقتها ، ولكنه يمتد الى كيفية استعمال تلك الأموال ، وعدم تعريضها للتلف نتيجة للاهمال وسوء الصيانة مما يكلف الشعب فى نهاية الأمر مبالغ طائلة • وهنا أيضا قد يقف التأديب عاجزا عن مواجهة المخالفات التى قد يرتكبها العمال فى هذا المجال لصعوبة الاثبات ، ولكن الوسيلة الفعالة تكمن فى التوعية ، والتربية السياسية السليمة ، وتقوية سلطة الرؤساء المباشرين الذين يحطيون بظروف العمل ، ويدركون أوجه التقصير المختلفة عن طريق الممارسة والاحتكاك بمختلف فئات العاملين •

---

(١) هذا الموضوع يدرس باستفاضة فى مؤلفات « علم الادارة العامة » راجع مؤلفنا الذى سبقت الاشارة اليه ، تحت عنوان « التنظيم وطرائق العمل » .

ثالثا — الولاء السياسى

١ — ان الموظف هو أداة الدولة ، والمنفذ لمشيئتها : والتنفيذ يسبقه رسم السياسة التنفيذية من قبل السلطات المختصة فى الدولة . فبعد ان تصدر هذه السلطات قراراتها ، يقوم الموظفون كل فى مجال تخصصه بوضعها موضع التنفيذ . ومن اللازم ان يجىء التنفيذ مطابقا لتلك السياسة . وهنا نصل الى ادق جوانب هذا الواجب الذى اطلقنا عليه تسمية « الولاء الوظيفى » .

٢ — ويختلف نطاق هذا الواجب ومداه بحسب الفلسفات السياسية والاجتماعية التى تعتنقها الدول :

(أ) فالدول ذات الأحزاب المتعددة ، لا تشترط فى الموظف ولاء مسبقا لفكر سياسى أو اجتماعى (١) . كما ان الاحزاب فيها لا تعتبر « سلطات حكم » بل مجرد تنظيمات شعبية ، تتقدم الى الناخبين ببرامج محددة ، والشعب هو الذى يفاضل بينها . ومن ثم فان البرلمان هو الذى يرسم السياسة العامة ، ويقوم مجلس الوزراء برسم السياسة التنفيذية ، ويتولى كل وزير فى نطاق وزارته التأكد من أن الأجهزة التنفيذية التابعة لوزارته تسير فى الخط التنفيذى السليم الذى أرسى مجلس الوزراء أسسه ، وذلك عن طريق « وكيل الوزارة الدائم » .

فى ظل هذا النظام ، يلتزم الموظفون بالحياد بين الأحزاب المختلفة ، لأنهم أجهزة التنفيذ بالنسبة الى تلك الأحزاب ، وكل موظف مكلف بأن يؤدى واجبات منصبه بغاية الاخلاص والأمانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية . وهكذا فان الموظف البريطانى المحافظ ملزم

---

(١) ولكن هذا لا يمنع تلك الدول من رفض تعيين من يعتنقون مذهبا سياسيا معينا ، كالفاشستية أو الشيوعية أو الصهيونية . فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » المرجع السابق .

بأن ينفذ برنامج حزب العمال بذات الاخلاص الذى ينفذ به برنامج الحزب الذى يؤمن بفلسفته .

(ب) أما الدول ذات الحزب السياسى الواحد أو التنظيم السياسى الواحد أيا كانت تسميته ، فانها تصدر عادة عن فلسفة اجتماعية متكاملة . ومن ثم فانها تشترط عادة فى الموظفين — أو على الأقل فى الدرجات العليا منهم — ايمانا بالفلسفة الاجتماعية التى تعتنقها الدولة . وهكذا فان واجب الموظفين يتحدد فى هذه الحالة بالولاء التام لتلك الفلسفة والا تعرضوا للفصل . وسوف نرى تطبيق أحكام هذا الوضع بالنسبة للتطور الذى مرت به مصر فى ظل التنظيم السياسى الواحد ، ثم فى ظل تعدد الأحزاب ، وسوف نشير الى الوضع فى بعض الدول العربية فى هذا الخصوص .

الفرع الثانى

الواجبات غير المتعلقة مباشرة بأداء العمل

١ — لا يكفى أن يؤدى الموظف أو العامل عملهما وفقا للقواعد التى أشرنا اليها فيما سلف ، بل يتعين عليهما أن يسلكا فى حياتهما الخاصة خارج نطاق الوظيفة العامة مسلكا حسنا . وهذا المعنى قد غدا من المسلمات ، بل نص عليه صراحة فى قوائم الواجبات الخاصة بالموظفين ، والتى أوردناها فيما سلف (١) . كما ترددها المحكمة

---

(١) الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . والفقرة هـ من المادة ٥٥ من لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ . كما اعيد النص على هذا الواجب فى الفقرة الثانية من المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وفى الفقرة الخامسة من المادة ٤٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، وفى الفقرة الثالثة من المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وفى الفقرة الخامسة من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ . كما وردت احكام مشابهة فى بعض القوانين العربية .

الادارية العليا فى الكثير من أحكامها • ومن ذلك على سبيل المثـال قولها فى حكمها الصادر فى ٢٠ مايو سنة ١٩٦١ (س ٦ ص ١٢٠٢) •
« وغنى عن القول أن الموظف الحكومى لا تقتصر مسئوليته عما يرتكبه من أعمال فى مباشرته لوظيفته الرسمية ، بل انه قد يسأل كذلك تأديبيا عما يصدر منه خارج نطاق عمله ، وبوصـــفه فردا من الناس • فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التى ينتمى اليها ، حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها ، ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له ، والذى هو عدته فى التمكين لسلطه الادارة وبث هيبتها فى النفوس » •

٢ ــ واذا كان الموظف لا يعين الا اذا توافرت فيه شروط خاصة على رأسها حسن السمعة ، والسيرة الحسنة ، فان حسن السمعة ــ كما تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ص ٧٣) ــ « كما أنه شرط عند الالتحاق بالخدمة ، فانه كذلك شرط لازم قيامه اثناء الخدمة • والموظف الذى يتسم بسوء السيرة ، من حق الادارة ، بل من واجبها ، أن توقع عليه العقوبات التى تراها محققة للصالح العـام ، وذلك متى اطمأنت واقتنعت بصحة ما نسب الى الموظف من امور تخدش السمعة والسيرة » •

٣ ــ وحسن السمعة هنا يحدد وفقـا لعناصر متعددة ، أهمها تقاليد المجتمع وما يحكمها من دين وأخلاق وعرف • وهذه العناصر بطبيعة الحال ، تختلف من بيئـة الى أخرى ، ويتوقف تحديدها على درجة الثقافة المتاحة للعامل ، والبيئة التى يعايشها ، والمنصب الذى يشغله ، وما يناط به من حقوق وواجبات • ولقد ظهر هذا المعنى فى صياغة الفقرات المتعلقة به فى قوانين العاملين المختلفة والتى توجب على العـامل « أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العـام ••• » و « أن يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب • » كما أن أحكام المحكمة الادارية العليا تؤكد ذات المعنى فى أحكامها العديدة •

٤ — وحياة الموظف الخاصة تشمل جميع ضروب النشاط التى يزاولها خارج نطاق وظيفته ، سواء فى صلته بأسرته ، أو بالمجتمع الذى يعايشه ، أو فى ممارسة حقوقه العامة كمواطن .

ولسهولة العرض ، فاننا نتناول واجبات العامل فى المجالات الآتية : (أ) الحياة الخاصة النظيفة . (ب) المشاركة فى الحياة العامة . (جـ) الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم .

أولا — الحياة الخاصة النظيفة

١ — ان الموظف حر فى أن يكيف حياته الخاصة كيف يشاء ، بشرط ان يحترم تقاليد المجتمع كما ذكرنا . واذا كانت الحرية هى الاصل فى هذا المجال ، فان لكل حرية قيودا مرجعها كما قلنا الى القيم التى يؤمن بها المجتمع . ونحن فى الشرق ندين بالقيم الدينية التى تغلغلت فى حياتنا ، والتى لا يمكن التنكر لها ، مها كانت العقيدة الذاتية للموظف . فقد يكون العامل ملحدا لا يؤمن بالله وكتبه ورسله واليوم الآخر ، ولكن ذلك لا يعطيه الحق فى الخروج على القيم الدينية المسلم بها ، على الأقل علنا ؛ والا تعرض للعقاب التأديبى . ونحن نشير الى هذا المجال بالذات نظرا لظروف التطور العنيفة التى تجتاح المجتمعات المعاصرة ، والتى وصلت ببعض فئات الشباب الى الخروج علنا على كل قيم المجتمعات القائمة . واذا كانت هذه الحركات الطائشة ما تزال بعيدة عن مجتمعنا العربى — كقاعدة عامة والحمد لله — فاننا نلمس آثارها فى بعض التصرفات الفردية والتى شجبها القضاء فى أمثلة عديدة نعرض لبعضها فيما يلى :

(أ) « ان تعاليم الدين ، وتقاليد المجتمع المصرى ، لا يمكن أن تتفق مع دخول رجل غير محرم فى منزل أنثى لا يقيم معها أحد من أهلها ، مهما كانت الدوافع نبيلة ، والمبررات شريفة ، وأنه كان أسلم

للمدعى وأظهر له أن يبتعد عن مواطن الريب درءا للشبهات ... ومن ثم يكون المدعى قد خرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته كمدرس ، حين زار المدرسات فى مسكنهن الخاص ، وعندما زرنه فى منزله بناء على دعوته لهن للقيام بهذه الزيارة . » (ادارية عليا فى ٦ يونية سنة ١٩٥٩ ، س ٤ ص ١٤٢٣) .

(ب) « ان الوقائع المجردة تنطق بأن المتهم قد اصطحبها (زميلة) الى شقة أحد زملائه العزاب ، حيث انفردا سويا مدة تقرب من الساعة .. وأن هذا الذى انزلق اليه المتهمان هو فى أهون صورة ، يتنافى مع قواعد الدين الحنيف الذى يحظر تواجد المرأة مع رجل محرم فى غرفة نوم ، ويتنافى مع التقاليد الشرعية والعرفية فى مجتمعاتنا الشرقية التى تستنكف اختلاء الرجل بالمرأة فى شقة مغلقة ، وذلك تجنبا للشبهات وتوقيا لمقالة السوء ومظنتها .. » .

ورغم نفور المحكمة الادارية العليا من عقوبة الفصل كما ذكرنا ، فانها أقرت تلك العقوبة فى هذه الحالة ، ورفضت أن تسلم بطابع الغلو بالنسبة اليها وقالت « ان هذه المحكمة ترى أن الحكم التأديبى المطعون فيه اذ قضى بمجازاة الطاعن ، والمخالفة الثانية بالفصل ، قد راعى ، وهو مقدر لخطورة الذنب الادارى الذى وقع منهما ، أن الطاعن قد بلغ الذروة فى الانحراف المسلكى . وأنه قد أساء الى سمعته والى سمعة الوظيفة وكرامتها ، وكان يتعين عليه أن يتفادى الأفعال الشائنة التى تعيبه فتمس تلقائيا الجهاز الادارى الذى ينتسب اليه . فالحكم المطعون فيه كان دقيقا فى ميزانه ، شديدا فى تقديره ، دون افراط فى الشفقة ولا تفريط فى حق الجهاز الادارى . » (ادارة عليا فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ س ١٤ ، ص ٣٢٨) .

(ج) وقيام علاقة جنسية بين موظفين بالغين برضائهما ، ولو لم يقع تحت طائلة قانون العقوبات ، يعتبر عيبا مسلكيا خطيرا يؤدى الى توقيع أقسى العقوبات التأديبية . ومن ذلك قيام علاقة جنسية بين مدرس

وفراشة ، فانه يبرر فصلهما معا ، لأنه — ولو كان عملا رضائيا — يعتبر مناف للأخلاق ، وشرط حسن السمعة « ... وهو شرط أساسي للخدمة ابتداء أو للاستمرار فيها . » (ادارية عليا فى ١٢ يناير سنة ١٩٦٣ ، س ٨ ، ص ٤٤٦) .

(د) بل عابت المحكمة الادارية العليا على بعض الموظفين سلوكا ليس بدرجة الجسامة السابقة ، فقد آخذ الحكم على مدرسة معينة للبنات أنها نظمت رحلة للطالبات والمدرسات اشترك فيها بعض مدرسى البنين ، وأنه خلال الرحلة — وكانت فى القناطر الخيرية — ركب بعض المدرسين مع الطالبات حمارا أو دراجة . (ادارية عليا فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ س ١٣ ، ص ١٣٥) وهذا المثال يوضح نسبية المعايير المتبعة فى هذا المجال .

(ه) ونسبية المعايير التى أشرنا اليها فيما سلف هى التى تؤدى الى الاختلاف فى وجهات النظر فى بعض الحالات كما يتضح من المثال التالى : شاهد أحد مفتشى التربية والتعليم مدرسا ومدرسة فى مدرسة ابتدائية تابعة لبندر الزقازيق يدخلان فندقا فى المدينة . ولما كان يعلم أنهما ليسا ممن يقطنون فيها ، فقد طلب من ادارة الفندق اغلاق الحجرة عليهما ، وقام باستدعاء البوليس !! ولما فتحت الحجرة التى بداخلها المدرس والمدرسة ، لم يجد البوليس أثرا لأى تلبس ، وتبين من البحث أنهما سبق لهما المبيت فى ذات الفندق فى ليلة سابقة ، وأن المدرس ادعى فى أوراق الفندق أن زميلته هى « بنت خالته » . وسترا للفضيحة ، تم زواجهما فى قسم البوليس . ولكن المدرس طلق زميلته بعد يومين اثنين . ولما قدما للمحاكمة التأديبية عن الأفعال السابقة ، قالت المحكمة التأديبية ان علاقة المتهمين لا تفيد بذاتها قيام انحراف فى السلوك الوظيفى من قريب أو بعيد !! لما تفصح عنه الأوراق من أنهما كانا فى بلد بعيد عن مقر عملهما الحكومى ، ولم يكن أحدهما بحالة تدعو الى الشك أو الريبة !! هذا الى تعاهدهما على الزواج فكانا على حقيقة الواقع فى فترة خطوبة ! « يدل على ذلك أنه رغم

غلق الباب عليهما من الخارج ظلا بما كانا يلبسانه من ملابس منزلية ؛ ولم يلحظ أنهما كانا فى وضع مخل بالآداب ! أو فى حالة ارتباك • وأن الزواج أمنية كل فتاة ، وليس فى اتصال المتهمة الثانية بالمتهم الأول من الأفعال ما يعد محرما قانونا أو ما لا يتفق مع الأخلاق والآداب العامة !! سيما بعد التطور الاجتماعى فى البلاد !! ولما هو ثابت من الأوراق أن سيرهما فى الطريق العــام ببندر الزقازيق لم يكن بحالة تدعو الى الشك فى أمرهما ، وكانا فى بلد بعيد عن عملهما ، ولهما ما لكل مواطن من حق التمتع بحرياته العامة فى حدود القانون !! » ثم ندد الحكم بمسلك المفتش الذى اكتشف الواقعــة وانتهت المحكمــة الى نتيجة غريبة ، وهى الحكم : (أ) ببراءة المتهمة !! (ب) عزل المدرس « لأنه تنكب الطريق القويم باقدامه على طلاق المتهمة الثانية بعــد يومين من زواجهما ، ولم يكن قد عاشرها حتى يتكشف أنه استعصى عليهما المعيشة معا كزوجين مما يقطع بأنه لم يكن جادا فى زواجه ، وانما قصد من الاتصال بالمتهمة الثانية تحت ســتار الزواج تحقيق رغبات حقيرة ، وسلك سلوكا معيبا للغاية يدل على الاستهتار بأقدار الناس ، وبعده عن كل خلق قويم ، وتسبب فى الاســاءة الى سمعة المتهمة الثانية دون جريرة ارتكبتها سوى أنها تعرفت به على أمل أن تكون زوجته ، مما يدعو الى مؤاخذته بشدة ، لأنه بفعله هذا أفقد الثقة به كرجل تعليم يتولى تربية النشء ويجب أن يكون قدوة حسنة ، ومثله لا يؤتمن على الأعراض • وفى اجباره المتهمة الثانية على ابرائه من حق مشروع لها ما يكشف عن وضاعة نفسه وحقارته وأنه عضو فاسد (١) يجب تطهير الأداة الحكومية منه !! » •

والمفــروض أن المحكمــة التأديبية تتكون من أفراد أقرب الى الشباب وبالتالى أكثر تأثرا بالتطورات الاجتماعية التى أشــار اليها الحكم • ومن ثم طرح الحكم أفكارا غريبة عن تقاليدنا ، يمكن اجمالها

---

(١) نعتقد ان اشتمال الحكم على مثــل هذه الأوصاف محل نظر ، لا سيما اذا ما وجه الى المتهم لأنه طلق زوجته واكرهها على ابرائه من حقوقها قبله كما هو مذهب المحكمة .

فيما يلى (أ) ان اختلاء زميلين — تحت ستار الخطوبة — فى حجرة فى فندق لا عيب فيه ! (ب) لن خطأ المدرس يكمن فى أنه أســاء استعمال حقه فى تطليق زوجه بعد يومين دون عذر ! (جـ) ليس من حق الادارة أن تتعقب موظفيها خارج العمل ، بل خارج نطاق البلدة ! واعتبار تطليق الزوج لزوجته من قبيل الجرائم التأديبية هو التطور الكبير فى حكم المحكمة التأديبية ، لأننا لا نعرف حكما سبقه الى هذا المبدأ ! ولم يسبق للمحكمة الادارية العليا أن أقرت مثل هذا القول . والخطأ يتمثــل فى « الخلوة » التى تمت بين زميلين غير متزوجين . ولهذا فان المحكمة الادارية العليا ألغت بحق هذا الحكم ، ووضعت الأمر فى نطاقه الصحيح حيث تقول : « من حيث أن انفراد المتهم فى غرفة بأحد الفنادق بز ميلة له على النحو الثابت بالتحقيق ، فيه خروج على تعاليم الدين ، وتقاليد المجتمع التى لا يمكن أن تسمح بمثل هذه الخلوة بين رجل غير محرم وأنثى ولو كانت مخطوبة له . ولقد كان عليه ، وهو من رجال التربية والتعليم ، أن يبتعد عن مواطن الريب درءا للشبهات ، وأن يلتزم فى سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار . ولا شك أن ما وقع منه ، وان كان بعيدا عن نطاق وظيفته ، يعد ذنبا اداريا يستوجب العقاب لما فيه من خروج على مقتضيات وظيفتــه ، واخلالا بكرامتها بما تفرضه عليه من تعفف واستقامة ، اذ أنه كمدرس مهمته تربية النشء على الأخلاق القويمة ، وواجبــه أن يكون قدوة حسنة ، ومثلا يحتذى » (حكم المحكمة الادارية العليا فى ٦ فبراير سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ٦٠٨) (١) .

---

(١) ولم تســتطع المحكمة الادارية العلـيـا أن تمس حكم البراءة الصادر لصالح المتهمة لأنه صار نهائيا بعدم الطعن فيــه ، ولكنها ، خففت عقوبة الفصل على المدرس ، لأسباب أربعة :

(أ) ان المدرس لم يغرر بزميلته ، وهذا عذر محل نظر .

(ب) أن طلاق المتهم لزميلته لم يتم لمجرد التخلص منها كما ذهب الحكم المطعون فيه ، ولكن لأن ذلك كان بناء على طلب والدها .

(جـ) أنها ابرأته من حقوقها قبله بمحض ارادتها .

(د) أن عمر المدرس المتهم فى ذلك الوقت لم يجاوز ٢٢ عاما .

واكتفت المحكمة الادارية العليا بعقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة ثلاثة أشهر .

(و) وعادت المحكمة لتؤصل ذات المبادىء بصورة أوضح فى حكمها الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٤٢٣) حيث تقول : « ان السيرة الحميدة والسمعة الحسنة من شروط التعيين فى الوظيفة العامة والبقاء فيها • وتلك مجموعة من الصفات والخصال يتحلى بها الشخص فتجعله موضع ثقة المجتمع ، وتجنبه ما يشيعه عنه قالة السوء مما يمس الخلق • ولا يكفى أن يكون الموظف متحليا بذلك عند التحاقه بالخدمة العامة ، بل يجب أن يظل كذلك طوال مدتها ، وذلك لأن للوظيفة العامة من سلطة ومقتضيات توجب على صاحبها أن يحافظ على كرامتها ، ولا يخرج على مقتضياتها أو ينحرف عنها ما استطاع الى ذلك سبيلا • وأخذا بهذا النظر فان سلوك الموظف العام الشخصى فى غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام فى مجال الوظيفة من حيث الاخلال بكرامتها ، ومقتضياتها ، ووجوب أن يلتزم الموظف فى سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار ، اذ لا يقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الخاصة ، يمنع كل تأثير متبادل بينهما • ولا يسوغ للموظف العام ، ولو كان خارج نطاق الوظيفة ، أن ينسى أو يتناسى ، أنه موظف تحوطه سمعة الدولة وترفرف عليه مثلها • والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيرا بليغا فى حسن سير المرفق وسلامته ، ومنها ما قد يؤثر تأثيرا فاضحا فى كرامة الوظيفة ورفعتها • فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها • وعليه أن يتفادى الأفعال الشائنة التى تعيبه فتمس تلقائيا الجهاز الادارى الذى ينتسب اليه » •

« ان فى مجرد تواجد المطعون عليه الأول فى منزل زوجة المطعون عليها الثانية فى وقت متأخر من الليل ، وفى غيبة زوجها صاحب الدار ، دون علمه ، وبالصورة التى تم بها الضبط يشكل فى حق كل منهما ولا شك مخالفة تأديبية صارخة • وهو ذنب قائم بذاته مستقل عن الجريمة الجنائية : سواء أكانت من جرائم العرض (Attentats aux moeurs) أم من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير Violation de la propriété بيت مسكون بقصد ارتكاب جريمة « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله

والرسول ، وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون » (ما خلا رجل بامرأة قط الا كان الشيطان ثالثهما) فالذنب هنا قوامه الخروج على مقتضى الواجب والاخلال بكرامة الوظيفة ، فضلا عما فيه من اهدار لأصول الدين ، واستهتار بتقاليد مجتمعنا المصرى العربى الشرقى •

« يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون • فان لم تجدوا فيها أحدا فلا تدخلوها » • « قل للمؤمنين يغضوا من أبصارهم ويحفظوا فروجهم ، ذلك أزكى لهم ، ان الله خبير بما يصنعون • وقل للمؤمنات يغضضن من أبصارهن ، ويحفظن فروجهن » فكان أسلم وأطهر وأنقى للمطعون عليهما ، مهما كانت الدوافع والمبررات ، أن يبتعدا عن مواطن الريب • وان قالوا الحلال بين والحرام بين ، فان بينهما أمورا متشابهات فاحذروها • واتقوا الله » •

٢ — واذا كانت الاتصالات الجنسية غير المشروعة تمثل الجانب الأكبر من العيوب المسلكية فى الحياة الخاصة والتى صدرت بشأنها أحكام منشورة ، فانها ليست الا مجرد مثل • أما الحياة الخاصة فتشمل تصرفات أخرى كثيرة يمكن أن نمثل لها بالأحكام التالية من القضاء المصرى ومن القضاء الأجنبى •

(أ) أوردت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٣٤) مجموعة من التصرفات الشخصية التى ينعكس أثرها على الموظف ، وتجعله غير صالح لشغل وظيفة معينة ، فقد أقرت شرعية القرار الصادر بنقل عضو نيابة ادارية من وظيفته الى وظيفة أخرى لما أخذ على مسلكه من شوائب : « تتصل بتصرفات المدعى الشخصية ••• من أن المدعى عند قرانه خلال شهر أبريل سنة ١٩٥٩ ، ولما استكملت زوجه تأسيس منزل الزوجية ،

وتحدد موعد الزفاف ، فوجئت بسفره الى مقر عمله بأسيوط ، وانقطاع أخبــاره وامساكه عن الاتصال بأحد من أقارب زوجه رغم المحاولات العــديدة التى بذلوها فى هذا السبيل ، ومضى الموعد المحدد للدخول مما أحرج مركز الأسرة • ثم فاجأها بطلب الطلاق دون أن يبــدى سببا ، ثم أوقع الطلاق بعد ذلك • وكان بعــد الخطبة وخلال تجهيز منزل الزوجية يطالب أسرة زوجته بأشياء فوق طاقتها المالية ، كما كانت تفرط منه تصرفات شاذة فى معاملة الزوجة يهدف من ورائها الى فصم عرى العلاقة بينهما • وأرجع الشاكى ذلك الى ما تبينه المدعى (الزوج) من أن ثروة الزوجة كانت دون ما يعتقده ••• وأضاف مدير قسم التفتيش أنه علم من المدعى أنه طلق هــذه الآنسة لأســباب شخصية ، وأنه سبق أن تقدم قبل ذلك لخطبة احدى الفتيات ثم فسخ الخطبة لأسباب أرجعها الى الفتاة ، كما علم أيضا أن المدعى انتهز فرصة عمله بنيابة أســيوط فانخرط فى مفاوضات مع أسرة بسوهاج ليتزوج احدى فتياتها • ولا زال الموضوع محل بحث الطرفين ، وأن سعيه لدى هذه الأسرة لم يمنعه من أن يتقــدم الى أسرة بمحافظة الغربية ليتزوج منها ، ولم يتم هذا المشروع ، اذ سبقه آخر وعقد قرانه على الآنسة التى كان يتحدث بشأنها » • وبعد أن أوردت المحكمة الادارية العليا الوقائع المنسوبة الى الموظف على النحو السابق قالت : « ومن حيث ان فيما ورد بتلك المذكرة ما يكفى لأن يستخلص منــه استخلاصا سائغا أن مسلك المدعى قدلحقه شوائب من شأنها أن تمس سمعته ، وتنال من كرامته ، وتؤثر تأثيرا ســيئا على الوظيفة التى يشغلها ، وعلى اعتبارها ، وتقلل من الثقة فيها ومن شاغلها ، وهى التى يجب أن يتوافر لها من الهيبة والاحترام ما يكفل لها القيام بالمهــام الخطيرة المنوطة بها ••• » •

(ب) فى حكمها الصادر فى ٢٣ نوفمبر ســنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ٤٧) أوردت نوعا آخر من الســلوك الذى لا يتفق وواجبــات الوظيفة ، اذ نسب الى أحد ضباط الشرطة أنه « ماطل رئيس سفرجية النادى والسفرجى فى دفع قيمة طلباته من النادى والتى بلغت •••

طوال مدة سبعة شهور رغم مطالبتهم المستمرة له بهذا المبلغ حتى اضطروا الى تسديده نيابة عنــه ، ولم يقم بالوفاء الا بعد أن شرعت ادارة النادى فى التحقيق ، وكشف التحقيق الذى أجرته سكرتارية النادى عن مدى الهوان الذى تعرض له الضابط بسبب ذلك ، اذ كان السفرجية يتهربون منه كلما طلب منهم تقديم طلبات له أو لضيوفه » •

(جـ) وفى حكمها الصادر فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٤٦٨) تسجل أيضا على أحد الموظفين سوء سلوكه خارج القطر وهو فى مهمــة رسمية والمتمثل فى « سوء معــاملة المدعى للمهندسين الألمان ، وسوء سلوكه مع فتيات الشركة (التى ذهب للتعاقد معها) فضلا عن سوء معاملته لزملائه من المهندسين المصريين (باقى أعضاء الوفد) ••• وسوء سلوك المدعى مع عاملات الفنــادق ، وأنه كان يعامل مدير شركة دومينيب ومديرة المبيعات بها معاملة فيها تعسف وتجريح • وكان أسلوبه مع مدير شركة كالوريماج أسلوب الآمر ، علاوة على تعديه فى المناقشة على رؤسائه ، وتعديه بالقول النــابى عليهم » •

(د) قضت المحكمة الادارية العليا بشرعية فصــل أحــد رجال البوليس من الخــدمة لأنه « ثبت للسلطة التأديبية وجود المدعى فى المقهى التى هاجمها البوليس وضبط بها (وكانت تدار لتدخين الحشيش) كما ثبت من تحليل المادة المضــبوطة أنها حشيش ، وأن ما علق على حجارة الجوزة آثار حشيش • فاذا استفادت من ذلك كله أن المدعى أخل بواجبات وظيفته ، وخرج على مقتضى السلوك الواجب على رجل البوليس ، والابتعاد عما يحط من كرامته ، ويسىء الى سمعته ، فان الجزاء التأديبى — والحالة هذه — يكون قد قام على سببه » (ادارية عليا فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ، ص ٢٨٩) •

(هـ) ان رضاء الزوج عن الأعمال المشينة التى ترتكبها زوجته فى المنزل ، ومشاركته فى ثمارها الآثمة ، مما ترتب عليه أن يحيا فى

مستوى من المعيشة لا يناسب دخله المشروع « يعتبر انحرافا خلقيا يمس السلوك القـويم ، ويؤثر تأثيرا سيئا على الوظيفة العـامة ، مما يفقده الصلاحية للبقاء فيها ، ومن ثم يقوم قرار فصله على سببه المبرر له » . (ادارية عليا فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٣ فى القضـية رقم ٣٧٨ لسنة ٩ قضائية) .

(و) والعبث بحرمة الدين يعتبر خطأ مسلكيا ، فقد أعلن أحد الموظفين المسيحيين اسلامه لمجرد طلاق زوجته ، وبعـدها ارتد عن الاسلام ، فقررت الوزارة عدم تجديد عقد استخدامه لتلاعبه بالأديان واتخاذها وسيلة لتحقيق مآرب شخصية . وقد قضت المحكمة الادارية بأن ما نسب الى المدعى « لا يفيـد بذاته سوء السلوك الشـديد » ولا يؤثر بالتالى فى مركزه الوظيفى . ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت الحكم ، وقضت بأنه « لا يجوز الخلط بين حرية العقيـدة فى ذاتها ، وبين سوء السلوك الشديد الذى يستفاد من التلاعب بالعقيدة والأديان ، أيا كانت العقيدة أو الدين ، بقصد تحقيق مآرب خاصة ، وأغراض دنيوية معينة ، سرعان ما يرتد المتلاعب بالعقيدة أو الدين عن عقيدته أو دينه اذا ما تحققت مآربه الخاصة ، وأغراضه الدنيوية الزائلة . ومع التسليم بحرية العقيدة أو الدين ، بمعنى أنه لا يجوز اكراه شخص على اعتناق عقيدة معينة أو دين معين ، الا أنه ليس من شك فى أن مسلك المتلاعب بالعقيدة وبالأديان بقصد تحقيق تلك المآرب والأغراض أيا كانت العقيدة والدين ، يصمه بسوء السلوك الشديد من الناحية الخلقية ، فما كانت العقائد والأديان مطية لتحقيق أغراض دنيوية زائلة ، وانما تقوم العقيدة فيها على الايمان بها ، والاخلاص لها . ومن ثم كان الشخص الذى يتلاعب بها لتحقيق مثل تلك المآرب والأغراض ، هو شخص يمسخ الحكمة التى تقوم عليها حرية الدين والعقيدة مسخا ظاهر الشذوذ . ولذا كان مسلكه هذا فى نظر الأديان جميعا معتبرا ذلك الشخص الملتوى سىء السلوك . وعلى هذا النظر قدرت الادارة مسلك المدعى حين أعلنته بانهـاء العقد ، وبمراعاة أن سوء سلوك الموظف الشخصي فى غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه

العــام فى مجن الوظيفة من حيث الاخــلال بكرامتها ، ومقتضياتها ووجوب أن يلتزم فى سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار » (ادارية عليا فى ٢١ يونية سنة ١٩٥٨ ، س ٣ ، ص ١٤٨٦) .

٣ — ونورد فيما يلى بعض الأحكام ذات الدلالة والصادرة من مجلس الدولة الفرنسى :

(أ) الافراط فى الشراب والظهور بحالة السكر البين يعتبر ذنبا اداريا يستوجب العقاب (Les excès de boissons) (حكم المجلس الصادر فى ٤ يونية سنة ١٩٥١ فى قضية (Demolin) المجموعة ص ٢٢٧) واذا كان هذا المبدأ قد تقرر فى فرنسا حيث يعتبر شرب الخمر أمرا طبيعيا ، فانه ينطبق من باب أولى فى مصر حيث تعتبر الخمر محرمة شرعا . واذا كان العــرف قد جرى على غــير ذلك ، فان الافراط فى الشراب مما يعرض الموظف للسخرية والمهــانة يعتبر ولا شــك من الأخطاء المسلكية . ولهــذا نص قانون التوظف العراقى صراحة فى قائمــة المحظورات على « الظهور بحالة سكر ظاهر فى محل عام » (١) .

(ب) التقصير فى أشراف الموظف على أسرته وهى تشمل زوجه وأولاده القصر بطبيعــة الحال (٢) . (حكم المجلس الصــادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٥٥ فى قضــية (Liesen borghs) المجموعة ، ص ١٠٠٤) وقد ورد فى هذا الحكم العبارة التالية وهى معبرة :

---

(١) وما اوردناه فى المتن يعبر عن القاعدة العــامة . ولكننا نعتقد أن شرب الخمر فى ذاته ، وبغض النظر عن الاسراف فيه ، يعتبر بذاته عملا مخلا بواجب الوظيفة بالنسبة الى الوظائف ذات الطابع الدينى ، وبالنسبة الى الوظائف التربوية . ولا نتردد فى اعتباره كذلك بالنسبة للاناث جميعا . وكنا نود أن نعمم القاعدة على جميع المسلمين حفاظا على قاعدة شرعية مسلم بها ، على الأقل اذا ما تم الشرب بصورة علنية .

(٢)

"Le manque d'autorité de l'agent sur les membres de sa famille."

"Un fonctionnaire de l'Etat n'a pas le droit d'abdiquer aussi simplement la surveillance que la loi lui confère dans son foyer."

واذا تقرر هذا فى فرنسا حيث ضعفت الروابط الأسرية لسبب أو لآخر ، فأن المبدأ الذى أرساه الحكم يصدق من باب أولى فى المجتمعات الشرقية ذات التقاليد العربية الاسلامية .

(جـ) مخالطة أشخاص أو أسر ذات سمعة سيئة (١) (حكم المجلس الصادر فى ٦ أبريل سنة ١٩٥١ فى قضية (Athiel) المجموعة ، ص ٧٥٨ وفى أول مارس سنة ١٩٦٣ فى قضيه (Laforce) المجموعة ، ص ١٩٥) .

(د) افراط الموظف فى الاستدانة (Le fait de contracter des dettes importantes) : فالاقتراض فى ذاته عمل مشروع ومتروك لحرية الموظف وتقديره . ولكن الاسراف فى الاقتراض بما يهدد الاستقرار المالى للموظف ويؤدى الى ارتباك حياته ، اعتبره مجلس الدولة الفرنسى خطأ تأديبيا يستوجب العقاب ، لا سيما اذا ما كان من شأنه المساس بهيبة الموظف لدى الجماهير (٢) (حكمه فى ٤ يونية سنة ١٩٥١ فى قضية (Demolin) المجموعة ، ص ٢٢٧) أو المساس بسمعة الوظيفة (حكم المجلس الصادر فى ٤ يوليو سنة ١٩٤٧ فى قضية (Dame Ricou) المجموعة ص ٦٣٧) . وبذات المعنى حكم مجلس الدولة البلجيكى الصادر فى ٨ يونية سنة ١٩٦٦ فى قضية (Di' Holemans) (٣) .

---

(١) "La fréquentation d'une personnt ou d'une famille de mauvaise réputation".

(٢) "... Auprès de la population".

(٣) مشار اليه فى مؤلف فرانسس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ . وقد شرح هذا الحكم بالتفصيل وعلق عليه ص ١٩٤ وما بعدها .

وتعتقد أن ذات المبدأ يصدق لدينا • وقد واجه المشرع لأول مرة حالة الافتراض جزئيا فى لائحة العاملين بالقطاع العام فى الفقرة (ز) من المادة ٥٦ ، كما أعاد النص على ذات الحكم فى الفقرة السابعة من المادة ٤٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ • وأكده فى الفقرة رقم ١٤ من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ التى تحرم على العامل فى القطاع العام « الاقراض أو الاقتراض من وكلاء الشركة التى يعمل بهـا أو المعتمدين لديها أو ممن يمارسون نشاطا مماثلا أو مرتبطا بالنشاط الذى تمارسه الشركة التى يعمل بها أو ممن يتعاقدون معهـا ، » وفى الفقرة رقم ١٢ من ذات المادة ، والتى تمنع العامل من « قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض من أى نوع بمناسبة قيامه بواجبه • »
وورد حكم مقارب وان كان مختصرا بالنسبة للعاملين الحكوميين فى البند (أ) من الفقرة ١٤ من المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تحرم على العامل « قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته » • ولكن هذا الحظر فى الحقيقة ليس موجها الى عملية الاقتراض فى ذاتها بقدر ما هو موجه الى سد الباب ضد كل رشوة أو استغلال للمنصب تحت ستار الاقتراض • ولهذا فان المشرع العراقى وضع تنظيما وقائيا لعملية الاقتراض لا بأس به اذ حرم على الموظف « الاستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوى بدون اذن رئيسه » •

(هـ) تجنب كل ما من شأنه أن يؤدى الى فضيحة عامة (Scandale) فالفضائح العامة هى أخشى ما تخشاه الادارة (١) ، لأن أثرها لا يقتصر على الموظف وحده ، بل قد يمتد الى الادارة التى يعمل بها • وواضح أن ما يعتبر فضيحة فى مجتمع معين وظروف معينة لا يعتبر كذلك فى مجتمع آخر وظروف أخرى • والمعول عليه فى كل ذلك هى الظروف المحيطة بالوظيفة ، ووضعها فى السلم الادارى ، وما يناط بشاغلها من حقوق وواجبات (حكم المجلس الصادر فى ٢٢ يوليو سنة ١٩٥٢ فى قضية (Bogaert et Debunne) المجموعة ، ص ٧٥٨) •

---

(١) "Le scandal est ce que redoute le plus l'administration".

٤ — وثمة قاعدة عامة ، يتعين على جميع العاملين أن يضعوهـا نصب أعينهم ، وهى الابتعاد عن مواطن الشبهات والريب • وقد اشار أكثر من حكم الى هذه القاعدة • واذا كان المشرع قد حرم أمورا بعينها ، لأن من شأن مقارفة الموظف لها أن تحيط به الشبهات بحق أو بدون حق، فان على الموظف أن يقيس عليها غيرها مما يعرض سمعته للخطر • ومن هذه الأمور التى ورد النص عليها صراحة فى قوانين العـاملين المدنيين المتتالية :

(أ) شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته • (ب) أن يكون للعامل مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته • (جـ) أن يستأجر اراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله • (د) أن يضارب فى البورصات •

ومما ورد النص عليـه صراحة فى قوانين العاملين بالقطاع العام من هـذا القبيـل :

(أ) أن يشترك فى تأسيس منشـآت تمارس نفس نشاط الجهة التى يعمل بهـا أو يكون له نشاط من أى نوع فى مثل هـذه الأعمال •

(ب) أن يقرض أو يقترض من وكـلاء الجهة التى يعمل بها أو متعهديها أو ممن لهم صلة بنشاطهـا •

(جـ) أن يقبل أية مكافأة أو عمـولة أو هدية من أى نوع لقـاء قيـامه بواجبات وظيفته •

(د) أن يجمـع نقـودا لأى فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمـع امضاءات لأغراض غير مشروعة •

(هـ) أن يشترك فى تنظيم أية اجتماعات داخل مكان العمـل دون اذن الادارة •

وكل هـذه أمور وردت على سبيل التمثيل كما ذكرنا أكثر من مرة • واذا كانت متصلة بالعمل وواجباته ، فان غيرها مما لا يتصـل مباشرة بالعمل يسرى عليه ذات الحكم • ويمكن أن نمثـل لها : بنوع الحيـاة التى يحياها ، والمظهـر الذى يظهـر به بين الناس ، ومن يخالطهم من الأصقاء ، والأماكن التى يرتادها ، والهـوايات التى يمارسها ، ومعاملته لزوجه وأولاده ، ومدى قيامه بواجبه كرب للأسرة ، بل وسلوك زوجه والكبار من بناته ممن هن فى رعايته •• الخ • ولا يمكن أن يثار هنا مبدأ « شخصية المسئولية » على أساس أن المحاسـبة التأديبية يجب أن تنصب على أمور ارتكبهـا الموظف بنفسه ، وأن زوجه وبناته اذا كن قد بلغن سن الرشد فهـن أحـرار فى تصرفاتهن ، فان هذا المنطق اذا صدق فى مجـال قانون العقـوبات ، فانه غير مقبول فى المجال التأديبى ، لأن الحياة الخاصة للموظف تنعكس كما قلنا على مركزه الوظيفى • والقاعدة المسلم بها أن الموظف للوظيفة ، وشروط الصلاحية لشغل المنصب لا تقتصر على الموظف شـخصيا ، بل تمتـد الى مركزه فى الأسرة وفى المجتمع ، لأنه لن يستطيع القيام بأعباء المنصب اذا فقـد الهيبة بين الناس • وكثيرا ما يضطر بعض كبار رجال الادارة الى الاستقالة بسبب فضيحة تنسب الى زوجه أو أحد أفراد أسرته المقربين •

ثانيا — المشـاركة فى الحيـاة العـامة

ان الموظف يجمع بين صفتين لا تحجب احداهما الأخرى ، وهما صفته كمواطن ، وصفته كموظف ، فهو كمواطن ، له ما لغـيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات • ولكنه وهو يمارس هذه الحقوق ، ويؤدى تلك الواجبات ، مقيد بمراعاة مركزه الوظيفى • ولقـد تطور مركز الموظف فى هذا المجال تطورا كبيرا فى خلال النصف الأول من هـذا القـرن • فلقد كان الاتجاه السـابق يجعل الغلبة والظهور للمركز الوظيفى ، ويجعل حقوق الموظف العـامة فى مركز

ثانوى بحت • ثم بدأ الموظف يسترد حقوقه العـامة تدريجيا وبصورة كادت تهـدد المركز الوظيفى ذاته كما سنرى بعـد قليل • وفيما يلى نعـرض لأهم الحقوق العامة ذات الصلة بالمركز الوظيفى •

أولا — حق الموظف فى التصويت والاستفتاء :

تقوم الديمقراطية النيابية على أساس اعطاء المواطن الـذى تتوافر فيه شروط معينة ، الحق فى اختيار أعضاء البرلمان ، عن طريق الاقتراع العـام • ولقد سارت معظم الدول منـذ مدة طويلة على اعطاء الموظف هذا الحق على أسـاس أنه لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة • ويتمثل الاتجـاه الحديث فيما يلى :

(أ) منح المـرأة حق الانتخاب ، وهى الخطوة التى حققتهـا الثورة فى مصر • ومن ثم فان الموظفة والعاملة لهـن الحق فى ممارسة حـق التصويب •

(ب) منح العسكريين حق التصويت ، فلقـد كان التقليد القديم يجرى على حرمان العسكريين من ممارسة حق الانتخاب على أساس أنه يتعارض مع واجب الطاعة التامة التى يلتزم بها الموظف العسكرى • ولكن تبين فساد هذا الاعتبار ، لا سيما بعد أن صارت الجندية واجبا الزاميا على جميع فئات الشباب ، وبعد ان صارت الجيوش تشكل من ملايين الجنود • (حـ) جعل التصويب اجباريا ، وهو حكم استحدثته الثورة فى مصر للقضاء على ظاهرة السلبية فى هـذا المجـال •

(د) لكل عامل وعاملة أن يبدى رأيه فى الأمور التى يطرحها رئيس الجمهورية للاستفتاء وفقا لأحكام الدستور •

والخلاصة ان استعمال الموظف لحقه فى التصويب قد غـدا من قبيل الواجبات قبل أن يكون حقا (١) •

---

(١) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على ما يلى :
« على كل مصرى وكل مصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية ان يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية : =

ثانيا : حق الموظف فى الترشيح : يقابل حق التصويب ، حق الترشيح للمناصب التى تشغل بالانتخاب • وهنا نصطدم بمبدأ « التفرغ » الذى يحكم الوظيفة العامة ، والذى يتنافى مع جمع الموظف بين منصبه ، وبين منصب آخر بطريق الانتخاب • وهنا نجد أن التطور يختلف من نظام الى آخر وفقا للمذاهب الاجتماعية والسياسية التى تعتنقها الدول ، وتبعا للمنصب الذى يراد شغله بطريق الترشيح ، وذلك على النحو التالى :

أولا ــ بالنسبة الى مقاعد البرلمان :

تجرى الخطة التقليدية على أنه لا يجوز الجمع بين الوظيفة العامة وبين عضوية البرلمان • ولقد كان الحظر مطلقا فى الماضى ، ولكن التطورات الاشتراكية الأخيرة أدت الى ادخال بعض التعديل فى هذا الشأن ، بلغ أقصاه فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (فى شأن مجلس الشعب) •

وبالرجوع الى الأحكام الرئيسية التى تضمنها هذا القانون ، نجد أنه قد استحدث المبادىء التالية :

١ ــ حالات لا يجوز فيها الجمع بين عضوية مجلس الشعب [1] وبين الوظيفة العامة : وقد نص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على « وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما » • (مادة ٢٢ فقرة ثانية) بحيث يعتبر من ينتخب لعضوية مجلس الشعب منهم

= ١ ــ ابداء الرأى فى كل استفتاء يجرى طبقا لأحكام الدستور .
٢ ــ ابداء الرأى فى الاستفتاء الذى يجرى لرياسة الجمهورية .
٣ ــ انتخاب أعضاء مجلس الأمة .
« وتكون مباشرة الحقوق سالفة الذكر على النحو وبالشروط المبينة فى هذا القانون » .

(١) تسرى ذات الأحكام بالنسبة الى عضوية مجلس الشورى الذى استحدث بعد تعديل الدستور سنة ١٩٨٠ .

متخليا مؤقتا عن وظيفتـه بمجرد توليـه عمله فى المجلس « ويعتبر العضو متخليا عن ••• وظيفته ، بانقضاء شهر من تاريخ الفصـل بصحة عضويته بمجلس الشعب اذا لم يبد رغبته فى الاحتفاظ بوظيفته • والى أن يتم التخلى نهائيا لا يتناول العضو سوى مكافأة عضوية مجلس الشعب » (مادة ٢٣) •

٢ ـ حالات يتعين أن يترك العضو فيها وظيفته ، وأن يتفرغ لعضوية مجلس الشعب على سبيل الاعـارة : وهـذا هو المبـدأ الذى استحدثه التنظيم الجديد ، ذلك أن جميع دساتير مصر السابقة على دستور سنة ١٩٧١ ، كانت تحـرم الجمع بين عضوية البرلمـان وبين الوظيفة العامة ، لتعارض واجبات المنصبين • وقد أولت المذكرة الايضـاحية للقانون رقم ٣٨ لسـنة ١٩٧٢ هـذ الأمر عنايتها حيث تقول : « كان هذا الجمع ـ بين الوظيفة وعضوية البرلمـان ـ محظورا فى ظل جميـع الدساتير المتعاقبة منذ دستور سنة ١٩٢٣ ••• وقد كان هـذا المبدأ مثـار مناقشات واسعة عند اعداد مشروع الدسـتور الجديد ، وقد رئى أن تحـول معظم الكفايات الى وظائف القطـاع العام مع بداية الثـورة الاجتماعية فى عـام ١٩٦١ ، يجب أن يؤدى الى اعادة النظـر فى قواعد عدم الجمـع • وقيل ان التفرقة بين العاملين فى الحـكومة وبين العاملين فى القطاع العـام تفـرقة لا مبرر لهـا ، لأن القطاع العـام بتبع الحـكومة أيضا ••• وأن اتسـاع مدلول الوظيفة العـامة قد ينتهى الى حرمان العاملين فى القطـاع العام ، وهم غالبية العمال ، من حق الترشـيح ، اذ سيكون على العامل فى هـذه الحالة أن يتخـلى عن عمله مما يحـول بينه وبين الترشيح ، وينفسح المجال بذلك لعمـال القطاع الخاص وللرأسمالية الوطنية وأصحاب المهـن الحرة وحدهم ، وهو الأمر الذى قد يؤدى الى اهـدار الضمان الدستورى الخـاص بنسبة العمال و الفلاحين فى المجلس • ونزولا على هـذه الاعتبارات نصت المادة ٨٩ من الدستور على أنه يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب • واستحدثت هذه المـادة صيغة التفرغ تحقيقا

لاستقلال عضو مجلس الشعب فى أدائه واجبه فى هذه الحالة • » واعمالا لهذه المبادىء المستحدثة قام القانون رقم ٣٨ سنة ١٩٧٢ على القاعدتين التاليتين :

أولا — جواز ترشيح العاملين فى الحكومة وفى القطاع العام لعضوية مجلس الشعب ومجلس الشورى ، على أن يعتبروا معارين للبرلمان فى حالة نجاحهم ، ومع الاحتفاظ لهم بمزايا الوظيفة ، وبحق العودة اليها فى حالة فقد عضوية البرلمان لسبب من الأسباب • وقد تضمنت هذا التنظيم ، المواد التالية من القانون المشار اليه :

مادة ٢٤ : « اذا كان عضو مجلس الشعب أو الشورى — عند انتخابه — من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام ، يتفرغ لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله • وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة • ويكون لعضو مجلس الشعب فىهذه الحالة أن يقتضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته • ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أو الشورى أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة فى عمله الأصلى • » •

مادة ٢٥ : « لا يخضع عضو مجلس الشعب أو الشورى فى الحالة المنصوص عليها فى المادة السابقة لنظام التقارير السنوية فى جهة وظيفته أو عمله الأصلية ، وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها ، أو اذا رقى بالاختيار من يليه فى الأقدمية ، كما لا يجوز اتخاذ اجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام بسبب أعم ال وظيفته أو عمله ، أو انهاء خدمته بغير الطريق التأديبى الا بعد موافقة المجلس طبقا للاجراءات التى تقررها لائحته الداخلية » •

مادة ٢٦ : « يعود عضو مجلس الشعب (أو الشورى) بمجرد

انتهاء مدة عضويته الى الوظيفة التى كان يشغلها قبل انتخابه أو التى يكون قد رقى اليها أو الى أية وظيفة مماثلة لها . »

ثانيا — جواز الجمع بين الوظيفة العامة فى الحكومة أو القطاع العام وبين عضوية المجلس : وقد نظمت هـذه الحالة المـادة ٣٧ من القانون على النحو التالى :

مادة ٢٧ : « مع مراعاة ما هو منصوص عليـه فى المـادتين ٣٣ و ٣٤ (١) ، يجوز للمجلس — بناء على طلب مكتبه — لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه :

(أ) مديرى الجـامعات ووكلاءها وأعضـاء هيئات التـدريس والبحوث فيها ومن فى حكمهم من العاملين فى الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التى تمارس نشاطا علميا .

(ب) رؤساء مجالس ادارة الهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

---

(١) تنص هاتان المادتان على ما يلى :

مادة ٣٢ : « يمتنع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيسا مزاولة مهنة تجارية او غير تجارية او اية وظيفة عامة او خاصة . واذا كان من العاملين فى الدولة او القطاع العـام او فى المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكى طبق فى حقه حكم المادة ٢٤ مع مراعاة عدم الجمع بين ما يستحق له من مكافاة وبين مرتب وظيفته او عمله الأصلى » .

مادة ٣٤ : « يتفرغ من ينتخب وكيلا للمجلس لمهام الوكالة ، ويطبق فى شأنه حكم المادة ٢٤ اذا كان من العاملين فى الدولة او القطاع العـام او فى المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكى ، اما اذا كان من غيرهم فيحدد مكتب المجلس ما يتقاضاه مقابل تفرغه .

ويتقاضى وكيل المجلس بدل التمثيل المقرر للوزراء ، وتسرى عليـه احكامه . ولا يجوز الجمع بين هذا البـدل وما قد يكون مقررا لوظيفتـه او عمله الأصلى من بدلات » .

(جـ) الشاغلين لوظيفة من وظائف الادارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

وفى هذه الحالة يطبق فى شأن من يتقرر تفرغه حكم المادة ٢٤ » .

والواقع أن الخروج على المبدأ التقليدى — والذى يقضى بعدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وبين عضوية البرلمان — يرجع كما قالت المذكرة الايضاحية الى منع الأحزاب ، والأخذ بقاعدة تحالف قوى الشعب العاملة فى نطاق الاتحاد الاشتراكى ، مع تخصيص ٥٠٪ على الأقل من المقاعد فى المجالس الشعبية المنتخبة على كافة المستويات للعمال والفلاحين . ولكن بعد عودة النظام الحزبى ، فان التنظيم السليم يقتضى الرجوع مرة أخرى الى مبدأ عدم الجمع بين المناصب الحكومية أو شبه الحكومية ، وبين عضوية البرلمان ، لمخالفة هذا الجمع للقواعد التى تحكم النظام النيابى ، ورقابة البرلمان للحكومة (١) . ولهذا فلقد كان رأينا — وما يزال — أن هذا التنظيم الجديد هو تنظيم مرحلى ، ولا نأخذ عليه الا عدم النص على تحريم الجمع بين مرتب الوظيفة ، وبين مكافأة المجلس ، لأن المفروض أن العضو الموظف يعيش من مرتبه فى وظيفته التى يحتفظ له بها ، ولا يقوم بأعبائها . واذا كانت المكافأة أكبر من مرتبه ، فان أقصى ما يمكن التسليم به هو منحه المكافأة البرلمانية باعتباره عضوا . وفى جميع الحالات يجب أن يتحمل البرلمان المقابل الذى يتقاضاه العضو — سواء أكان مرتبه أو مكافأة العضوية — حتى يكون فى وسع الجهة التى يتبعها أن تشغل وظيفته مؤقتا كما تقضى بذلك قواعد الادارة المعروفة .

---

(١) وفى التنظيم الحزبى تختفى حجة نقص الكفايات او انحصار التمثيل فى فئات دون أخرى لأن الحزب يجند انصاره من بين اكبر الكفايات ، ويضمن لها بوسائله المتعددة ، العمل الذى يشجعها على التضحية بوظائفها فى الحكومة او فى غيرها . كما ان انصار الحزب يجيئون من جميع فئات الشعب التى تؤمن بمبادئه .

أما بالنسبة الى جواز الجمع بين وظائف معينة وبين عضوية البرلمان ، فاننا كنا ، وما زلنا ، نرى أن ذلك مما يجافى النظام البرلمانى ولا نقتنع بما يقدم من حجج فى هذا الصدد . واذا كان المشرع قد سمح للعاملين فى الحكومة والقطاع العام بأن يجمعوا بين وظائفهم وبين عضوية البرلمان ، فان ذلك مشروط بأن تكون الوظيفة سابقة على على عضوية المجلس . أما أثناء العضوية فلا يجوز تعيين العضو فى فى وظيفة عامة فى الحكومة أو فى القطاع العام ، حتى لا يتخذ هذا الاحتمال وسيلة للتأثير على الأعضاء . ولهذا نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب أو الشورى فى وظائف الحكومة أو القطاع العام أثناء مدة عضويته بالمجلس ، ويبطل أى تعيين يتم على خلاف ذلك . واستثناء من ذلك ، يجوز اعادة تعيين من سبق شغله لوظيفة فى الحكومة أو فى القطاع العام » . وقد سبق لمجلس الدولة أن أفتى بهذا المعنى فى ظل القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (الملغى) والذى كان يجيز الجمع فى حالات مستثناة (١) .

٣ — على أن المشرع قد استثنى من الأحكام السابقة « رجال القوات المسلحة ، والشرطة ، وأعضاء الهيئات القضائية » . فهؤلاء « لا يجوز ترشيحهم قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم . وتعتبر الاستقالة

---

(١) فتوى الجمعية العمومية القسم الاستشارى فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٩ ، ص ١٧٣) حيث تقول انه اذا كان من المشروع للموظف فى بعض الحالات أن يرشح نفسه لعضوية المجلس ، وأن يجمع بين وظيفته وبين العضوية ، فان القياس العكسى غير جائز ، بمعنى أنه لا يجوز أن يعين عضو مجلس الأمة — أثناء العضوية — فى وظيفة مما يجوز الجمع بينها وبين العضوية « ... والهدف من ذلك وحكمته ان يظل العضو طوال مدة عضويته محتفظا باستقلاله فى اداء واجباته ، والمهمة الجليلة المنوط به دون تأثير او ضغط عليه .. اما اذا كان الشخص قد انتخب او اختير لعضوية مجلس الأمة وهو يشغل فعلا وظيفة من الوظائف التى يجوز الجمع بينها وبين العضوية ، فان الجمع يكون جائزا ما دامت وظيفته مشغولة ، والحظر يكون منتفيا .. اى ان عضوية مجلس الأمة لم تكن سببا لنيله الوظيفة .. »

مقبولة من تاريخ تقديمها ، وذلك مع عدم الاخلال بالقواعد والأحكام التى تنظم قبول استقالة رجال القوات المسلحة والشرطة » • (مادة ٣٩) ومعنى هذا الحكم أنه لا يجوز الجمع بين الوظائف المشار اليها وبين عضوية البرلمان ، بل ان ترك شاغل هذه الوظائف لمنصبه يعتبر شرطا لقبول الترشيح ، بغض النظر عن نتيجة الانتخاب •

٤ — ويثير الجمع بين عضوية البرلمان وبين الوظيفة العامة ، سواء بصورة دائمة أو مؤقتة ، بعض الصعوبات فى مجال التأديب ، نظرا للضمانات الدستورية التى يحاط بها أعضاء البرلمان • ومع ذلك فاننا نرى أن المبادىء الآتية متعينة التطبيق :

(أ) ان الموظف العضو مسئول تأديبيا وبصورة كاملة عن جميع أعماله كموظف ، شأنه فى ذلك شأن سائر الموظفين • ولا يمكن أن يكون لوضعه كنائب أى أثر على اختصاصات السلطات التأديبية اذا ما توافرت شروط التأديب ، وان كان المشرع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قد استحدث ضمانة لهم ضد الاساءة من قبل الجهات التى يتبعونها، اذ نصت المادة ٢٥ منه على أنه لا يجوز اتخاذ اجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس (الشعب أو الشورى) من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله ، أو انهاء خدمته بغير الطريق التأديبى ، الا بعد موافقة المجلس طبقا للاجراءات التى تقررها لائحته الداخلية •» فالضمانة تقتصر على استئذان البرلمان • أما الاختصاص التأديبى فيبقى كاملا للسلطة التأديبية التى يتبعها العضو الموظف •

(ب) أما بالنسبة لعمل الموظف كعضو فى البرلمان ، فان المسئولية بخصوصه مقررة أصلا للسلطات البرلمانية ، وذلك فى حدود أحكام عدم المسئولية والحصانة البرلمانية المنصوص عليهما فى المادتين ٩٨ و ٩٩ من الدستور الحالى • ومع ذلك ، فاننا نعتقد أن العضو الموظف يخضع للمسئولية التأديبية اذا سلك سلوكا معيبا ينعكس على وضعه كموظف

بغض النظر عن الاجراءات التأديبية التى قد يتخذها المجلس قبله كعضو •

ثانيا — بالنسبة الى مقاعد المجالس المحليـــة :

كانت القاعدة التقليـدية هنــا أيضــا تقضى بعــدم الجمــع بين الوظيفــة العــامة وبين عضــوية المجلس المحـــلى (مجلس المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية) عن طرق الانتخاب • ولكن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ — أو على الأقل تفسيره الحكومى — قد خرج على هذه القاعدة ، وذلك لأن المشرع قد ربط فى تشكيل المجالس المحلية الجديدة ، بين تنظيمات الاتحاد القومى أولا والاتحاد الاشتراكى ثانيا ، وبين تكوين المجالس المحلية ، بمعنى أنه قد أوجب اختيار الأعضاء المنتخبين فى المجالس المحلية من بين لجان التنظيم الشعبى • ولــما كان كل من القانون الأساسى للاتحاد القومى ، والاتحاد الاشتراكى ، يسمح للموظف بأن يكون عضوا فى مختلف لجان التنظيم الشعبى ، فان التقليد جرى على اختيــار الأعضــاء المنتخبين من بين الموظفين وغيرهم ، اذا ما كانوا أعضاء فى لجان الاتحاد الاشتراكى[1] •

ولم يخرج القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (قانون الحكم المحلى) عن التقاليــد السابقة • فبالرغم من اقراره مبــدأ تشكيل المجالس المحلية الجديدة — على جميع مستوياتها — عن طريق الانتخاب المباشر ، لأول مرة فى تاريخنا ، فانه قد سمح للموظفين بأن يكونوا أعضاء فى تلك المجالس ، بشروط معينة أوردتها المــادة ٧٥ من القانون المشار اليه • فهذه المادة قد أوردت الشروط التى يتعين توافرها فيمن يرشح نفسه لعضوية المجالس المحلية بمختلف مستوياتها ولم تمنع الجمع بين العضوية وبين الوظيفة كأصل عام ، بل وضعت بعض القيود بالنسبة الى بعض

---

(١) ولقد انتقدنا هذا التقليد من اول الأمر فى مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى طبعاته الصادرة بعد سنة ١٩٦٠ ، ولكن التقليد جرى على عكس ذلك حتى الآن .

الوظائف العامة التى تحيط بها اعتبارات خاصة ، ورد النص عليها فى الفقرات الثلاث الأخيرة من المـادة المشار اليها حيث تقول : « ولا يجوز لأفراد القوا تالمسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح لعضوية المجالس المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم •

كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديرى المصالح أو لرؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها •

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة، تعتبر الاستقالة المشار اليها فى الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها•» ويتضح من صياغة هذه الفقرات أن المشرع قد جعل الأصل جواز جمع الموظف بين عمله وبين عضوية المجالس المحلية ، لأن الحظر ورد على وظائف معينة بالذات ، فتكون الاباحة واردة على ما عـداها • وتشمل قائمـة الوظائف التى ورد عليها النص صراحة ، الوظائف التقليدية التى تكاد تجمع النظم المختلفة على حرمان شاغلها من المناصب النيابية ، وأهمها الوظائف ذات الطابع العسكر ى، ورجال القضاء • أما المناصب الأخرى • فقد رأى المشرع تحريم الجمع بينها وبين عضوية المجالس المحلية لصعوبة التوفيق بين واجبات كل من المنصبين •

واذا كان المشرع قد سمح لشاغلى بعض الوظائف العامة ، بالترشيح لعضوية المجالس المحلية ، فانه قد سمح بالمقابل لأعضاء المجالس المحلية المنتخبين بشغل المناصب العامة بشروط نصت عليها الفقرة الأخيرة من المـادة ٩١ من قانون الحـكم المحلى حيث تقـول : « ولا يجـوز تعيين أعضاء المجلس المحلى فى وظائف وحدات الحكم المحلى أو نقلهم اليها أثناء عضويتهم الا بموافقة ثلثى أعضاء المجلس المحلى المختص ، وأغلبية أعضاء المجلس المحلى للمحافظة[١] • » فالحظر هنا ينصب على

(١) واضح أنه اذا كان العضو المطلوب تعيينه هو عضو بمجلس المحافظة ، فانه يتعين موافقة ثلثى اعضاء مجلس المحافظة .

وظائف وحدات الحكم المحلى • أما غيرها من الوظائف فيسرى عليها الحكم العام • هذا وقد أعاد المشرع النص على ذات الأحكام فى المادة ٧٥ معدلة من قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ • وكان رأينا وما يزال أن تقوم عضوية المجالس المحلية على أساس التفرغ (١) ، لأنها بمثابة « المشتل » الذى ينتقى منه أعضاء البرلمان • وكل هذا منوط بالتنظيم الحزبى كما ذكرنا أكثر من مرة •

ثالثا — المشاركة فى النشاط الحزبى :

ارتبطت الديمقراطية النيابية فى التطبيق بالنظام الحزبى ، حتى قيل بأنه لا يمكن ممارسة الديمقراطية النيابية بلا أحزاب سياسية أو تنظيمات شعبية أيا كانت تسميتها (٢) • وهنا أثير موضوع السماح للموظفين بالانتماء الى عضوية الأحزاب ، واختلفت الدول فى المسلك الذى انتهجته :

(أ) فبعضها أوجب انتماء الموظفين الى الحزب الحاكم كما كان الشأن فى ألمانيا النازية • وبعض الدول الماركسية لا تعين فى معظم الوظائف العامة — لا سيما الوظائف الرئيسية — الا من كان ينتمى الى الحزب الشيوعى •

(ب) وبعض الدول تحرم على الموظف الانتماء الى أى حزب • ولقد رأينا أن قانون التوظف الليبى ينص صراحة على منع الموظف من « الانتماء الى أى حزب سياسى أو الاشتراك فى مظاهرات حزبية أو دعايات انتخابية » ، وقد ورد نص مماثل فى قانون التوظف السورى الذى أوردناه فيما سلف • كما ورد ذات الحظر فى المادة ٥٩ من القانون الاتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ فى دولة الامارات العربية المتحدة ، وفى الفقرة (جـ) من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢ فى المملكة الأردنية الهاشمية •

---

(١) على الأقل بالنسبة الى المستويات العليا من المجالس المحلية .

(٢) فى التفاصيل راجع مؤلفنا « فى القانون الدستورى » أو « السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى » فى أى من طبعاتهما المتعددة .

(ج) وبعضها يحرم الانتماء الى حزب بعينه : فيشترط القـانون السويسرى والبرتغالى على كل موظف يتقدم لشغل وظيفة عامة ، أن يقدم اقرارا بأنه لا يؤمن بالشيوعية (declaration d'anti-communisme) كما يحرم القانون الهولندى على الموظفين الانتماء الى الحزب الشيوعى(١). وفى الولايات المتحدة الأمريكية ، حرم على الموظفين بمقتضى قانون صادر سنة ١٩٣٩ ، الانتماء الى أى تنظيم سياسى يعارض النظام الاجتماعى وهو موجه بصفة أساسية الى الأحزاب الشيوعية والفاشستية .

(د) وبعض الدول مثـل فرنسـا تسمح بحرية الانضمام الى الأحزاب المشروعة ، بحيث لا يمكن المساس بموظف لمجرد انتمائه لأحد الأحزاب القائمة (حكم مجلس الدول الفرنسى الصادر فى ١/١٠/١٩٥٤ فى قضية (Guille) المجموعة ، ص ٤٩٦) .

(هـ) وفى مصر تغير الوضع بعد الثورة عنه قبلها : ففى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كانت المـادة ٧٧ منه تقضى بأنه « لا يجوز للموظف أن ينتمى الى حزب سياسى أو أن يشترك فى تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية ، ويعتبر مستقيلا كل من رشح نفسـه بصفة حزبيـة لعضوية البرلمـان من تاريخ ترشيحه » . ولم يرد مقابل لهذا النص فى قوانين العاملين اللاحقـة التى أشرنا اليها ، سـواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو العاملين فى القطاع العام . ولقد تطور الوضع بالنسـبة للعاملين بمختلف فئاتهم منذ قيام الثورة على النحو التالى :

فى المرحلة الأولى : كان مسموحا للعاملين ــ بصفة عامة ــ بالانضمام

---

(١) مطول بلانتى فى الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٨٧ .
وراجع من بحوث المعهد الدولى للعلوم الادارية المطولة ، والتى تنشر ترجمتها مجلة العلوم الادارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، بحثا بعنوان « عمال الادارة العـامة ومقتضيات التطور الاجتماعى الحديث » . يعالج باستفاضة جميع هذه المشاكل .

نشر الجزء الأول منه فى العدد الثانى من السنة الثانية عشرة ، اغسطس سنة ١٩٧٠ ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

الى تنظيمات الثورة الثلاثة ، ونعنى بها هيئة التحرير ، ثم الاتحاد القومى ، ثم الاتحاد الاشتراكى .

فى المرحلة الثانية : بعد قيام « المنابر » ثم « التنظيمات السياسية الثلاثة » ثم « مرحلة الأحزاب الثلاثة » بقى الوضع كما كان عليه فى ظل الاتحاد الاشتراكى ، لأنه كان مفروضا على الأحزاب الجديدة أن تمارس نشاطها فى نطاق فلسفة « تحالف قوى الشعب العاملة » وأن تلتزم بالمادة الخامسة المنصوص عليها فى الدستور والتى ترسى دعائم فلسفة الاتحاد الاشتراكى . وهذه المبادىء جميعها كانت لا تحول بين الموظفين والعاملين وبين الانضمام الى الأحزاب الجديدة .

المرحلة الثالثة : وهى مرحلة الانطلاق فى تكوين الأحزاب السياسية، والعدول عن صيغة « الاتحاد الاشتراكى العربى » : لقد كان رأينا الذى أعلناه أكثر من مرة أنه لم يكن يتفق مع المادة الخامسة من الدستور أن تنشأ أحزاب سياسية متعددة ، فصيغة « الاتحاد الاشتراكى » كانت صيغة بديلة من نظام تعدد الأحزاب[1] . ولهذا طالبنا بالغاء المادة الخامسة ، واصدار قانون ينظم كيفية تكوين الأحزاب الجديدة ، وشروط العضوية فيها . وأن يتولى كل حزب اعداد برامجه ، وكل ذلك فى نطاق « فكرة النظام العام » كما هو الشأن فى الدول التى تطبق نظام تعدد الأحزاب .

ولكن تطور الأحداث فى مصر قد انتهى الى تفسير المادة الخامسة من الدستور بما يسمح بقيام الأحزاب السياسية . وفى أعقاب حوادث الشغب والتخريب التى حدثت يومى ١٨ و١٩ يناير سنة ١٩٧٧ ، أصدر رئيس الجمهورية — بالاستناد الى المادة ٧٤ من الدستور [2] — القرار

---

(١) ولم يكن هذا مجرد رأى فقهى ، بل انه الرأى الذى كان سائدا عند اعداد مشروع الدستور ، وقد شارك المؤلف فى اعداد هذا المشروع .

(٢) تنص هذه المادة على ما يلى : « لرئيس الجمهورية — اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ والذى نص فى مادته الأولى على أن « حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بانشاء الأحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية » وقد طرح هذا القرار بقانون على الشعب فى الاستفتاء ، ووافق عليه بما يشبه الاجماع . وعلى الرغم من موافقة الشعب فى الاستفتاء المشار اليه على مبدأ حرية تكوين الأحزاب على النحو السابق ؛ فان رئيس الجمهورية قد أعاد طرح ذات الموضوع على الاستفتاء الثانى الذى تم فى ١١ أبريل سنة ١٩٧٩ ، بين عدة موضوعات أخرى . واستنادا الى الموافقة الشعبية فى الاستفتاء تم تعديل الدستور فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ، ونصت المادة الخامسة المعدلة على أن « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ... » .

ولكن القوانين التى تنظم الأحزاب فى مصر قد صدرت قبل هذا التعديل الدستورى الأخير كما ذكرنا . فالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ (المعدل بمقتضى القوانين رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ — « بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى » والقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ « بتعديل أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ » ، وأخيرا بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١) . وقد حددت المادة ٤ معدلة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الشروط اللازمة لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى[١] ، كما وضعت المادة ٦ من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الشروط التى يجب أن تتوافر فيمن ينتمى الى حزب سياسى معين ، ويعنينا منها الفقرة الثالثة من هذه المادة والتى تشترط فى عضو الحزب « ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية ، أو من ضباط أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الادارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى » ويستدل من هذا النص بمفهوم المخالفة أن غير

---

(١) راجع الشرح التفصيلى لهذا القانون فى مؤلفنا « السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة ، وفى الفكر السياسى الاسلامى » الطبعة الخامسة . سنة ١٩٨٦ ، ص ٦٦٨ وما بعدها .

هؤلاء من الموظفين العموميين يجوز لهم الانتماء الى الأحزاب ، وهو التفسير المطبق حاليا ، اذ ينتمى كثير من الموظفين الى الأحزاب السياسية القائمة ، ومنهم من يشغل مناصب قيادية فى الجهاز الادارى ، ويجىء على رأسهم المحافظون ، وقيادات الادارة المحليـة (الحكم المحلى) والقيادات الجامعية ... الخ وكان رأينا — وما يزال — أنه من المصلحة تحييد كثير من الوظائف القيادية فى الجهاز الادارى بالنسبة للنشـاط الحزبى ، لأن الجهاز الادارى هو أداة الحزب الحاكم فى تنفيذ سياسته. ولو اصطبغ الجهاز الادارى بصبغة حزبية معينة ، لتعين أن يتغير هذا الجهاز بتغير الحزب الحاكم ، وهو الأمر الذى يفقد الجهاز الادارى صفة الاستمرارية والحياد . ولهذا حرمت بعض النظم — ومنها بعض الدول العربية كما رأينا — على الموظفين جميعا الاشتغال بالعمل السـياسى ، لا سيما فى صورته الحزبية .

وفى جميع الحالات فان من حق كل موظف — كسائر المواطنين — أن يستعمل حقه كناخب ، وأن يبدى رأيه فى الشئون العامة لوطنه ، فى حدود اللائق والمتعارف عليه . ويندرج فى نطاق ذلك حقه فى كشف الأخطاء وتقديم المقترحات البناءة . ولكن ذلك لا يحرره من واجب الطاعة قبل رؤسائه كما أكدت المحكمة الادارية العليـا فى أحكامها التى أوردناها فيما سبق . ولهذا فان كل عامل يسأل تأديبيا اذا ارتكب — أثناء ممارسة حقوقه السياسية — أى خطأ مسلكى لا يتفق ووضعه الوظيفى ، كاستغلال سلطاته اذا كان يشـغل منصبا قياديا فى حزب معين لا سـيما الحزب الحاكم ، سواء لصالح أنصاره أو لنفسه .

ولمـا كان مسموحا لمعظم العاملين بأن يخوضوا المعارك الانتخابية سواء للوصول الى المناصب القيادية داخل الأحزاب أو لشـغل مقاعد البرلمـان ، فان على الموظف أن يلتزم حدود الاعتدال فى أثناء الدعاية لنفسه أو فيما يتعلق بتجريح غيره ، والا تعرض للعقاب التأديبى . ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسى هذه القاعدة بالنسبة للموظفين الذين ينتمون

الى الأحزاب السياسية ، عند مشاركتهم فى المعارك الانتخابية لصالح الأحزاب التى ينتمون اليها • وقضاؤه فى هذا الشأن قديم ومستقر[١] •

رابعا — النشاط النقابى :

اذا كان من المسلم به اجماعا — على وجه التقريب — فى دول العالم أجمع للعمال فى المشروعات الخاصة بحق تكوين النقابات ، فان ذات الحق لم يتقرر لموظفى الحكومة وعمالها الا منذ تاريخ قريب ، لما استقر فى الأذهان من أن العمل النقابى يتناقض مع الولاء الوظيفى • ولكن تبين فيما بعد أن هذا التخوف مغالى فيه ، فسمحت كثير من الدول للموظفين والعمال الحكوميين بتكوين نقابات أو الانضمام إلى النقابات القائمة لدرجة أن كتيب الموظف الصادر فى بريطانيا يحث الموظف الجديد على الانضمام الى النقابات المناسبة ، وممارسة نشاطه النقابى من خلالها[٢] • وفى مصر لم تنص قوانين التوظف المتلاحقة ، ٢١٠ لسنة ١٩٥١ و٤٦ لسنة ١٩٦٤ و٥٨ لسنة ١٩٧١ و٤٧ لسنة ١٩٧٨ على الحق النقابى لموظفى الدولة • وبالتالى فان الوضع بالنسبة للموظفين والعاملين فى الوقت الحاضر ، يخضع للمبادىء التالية :

(أ) بالنسبة للأطباء والمهندسين والمحامين ••• الخ ، فانهم ينتمون الى نقاباتهم المهنية الزاما ، لأن الانضمام الى النقابة المهنية شرط مسبق لممارسة المهنة • والموظفون من هذا النوع يخضعون للقواعد التأديبية التى تحكم وظائفهم ، ويخضعون أيضا للتأديب داخل نقاباتهم عن الأخطاء

---

(١) راجع من احكام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الخصوص :
حكمه الصادر فى ٣١ يناير سنة ١٩١٩ فى قضية (Terrisse) المجموعة ص ١٠٨ ، وفى ١١ يناير سنة ١٩٣٥ فى قضية (Bouzanquet) المجموعة ص ٤٤ ، وفى ١١ يوليو سنة ١٩٣٩ فى قضية (Ville d'Armentière) المجموعة ص ٤٦٨ وفى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٢ فى قضية (Magrin) المجموعة ص ١١٧ .

(٢) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العامة » فى اى طبعة من طبعاته الأربع .

المهنية وفقا لقواعد ممارسة المهنة ، ومجال المسئوليتين مستقل ، فلا تستبعد احداهما الأخرى •

(ب) بالنسبة للنقابات العمالية : كان ينظمها القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ (فى شأن تعديل بعض أحكام قانون العمل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩) ولقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٦٢ (فى شأن تطبيق أحكام الباب الرابع من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ على عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة) على السماح لعمال الادارة العامة بالانضمام الى النقابات العمالية • وعلى هذا الأساس ، واستنادا الى القرار الجمهورى المشار اليه ، صار من حق عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة أن يكونوا نقابات عمالية طبقا لأحكام الباب الرابع من قانون العمل •

ولقد ألغى القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ ، وأعيد تنظيم هـذا الموضوع بمقتضى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ (باصدار قانون النقابات العمالية) الذى أقر المبادىء التى استقرت فى هذا الشأن قبل صدوره• وقد نصت المـادة الثانية من القانون الجديد على أن أحكامه تسرى على : (أ) العـاملين المدنيين فى الحكومة ووحـدات الحكم المحـلى والهيئات العامة • (ب) العاملين بالقطاع العام • (جـ) العاملين بالقطاع الخاص • (د) العاملين بالقطـاع التعاونى • (هـ) عمـال الزراعة • (و) عمال الخدمة المنزلية • كما نصت المـادة الثالثة من ذات القانون على حرية العـامل فى الانضمام الى المنظمة النقابيـة المختصـة أو الانسحاب منها • على أن المشرع قد استثنى من حق الانضمام الى النقابات العمالية فئات معينة من العاملين ، أورد الطوائف التى ينتمون اليها ، وترك تحديدهم لوزير القوى العاملة والتـدريب المهنى ، حيث أوجبت الفقرة (هـ) من المـادة ١٩ من القانون المشار اليه ألا يكون المنضم الى النقابة العمالية « من بين فئات العاملين الذين يصـدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات

العمال من بين الطوائف الآتية : ١ ـ العاملين المختصين أو المفوضين في ممارسة كل أو بعض سلطات مجلس الادارة أو رب العمل وذلك خلال فترة مباشرة هذه السلطات • ٢ ـ العاملين الشاغلين لوظائف مستوى الادارة العليا في الحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة والقطاع العام • ٣ ـ رؤساء وأعضاء مجالس ادارة القطاعات والهيئات والشركات فيما عـدا أعضاء مجالس الادارة المنتخبين عن العمال •

وبطبيعة الحال ، فان العمال الحكوميين الذين يجوز لهم الانضمام الى نقابة عمالية ، يسمح لهم بممارسة جميع أوجه النشاط النقابي التي حددها المشرع بالنسبة الى المستوى الذي يصلون اليه • ومن المسلمات أيضا أنه ليس للنقابة العمالية أن تستهدف الا الأغراض المنصوص عليها في القانون وفي نظامها الأساسي • ومن ثم فان العمال الحكوميين الذين ينتمون الى نقابات عمالية ، عليهم أن يحترموا نظام النقـابات التي ينتمون اليها ، والا تعرضوا لنوعين من المسئولية : مسئولية تجاه النقابة وفقا للقواعد التي تحكمها ، ومسئولية داخل الوظيفة العامة اذا كان من شأن الاخلال بالواجبات النقابية مساس بالمركز الوظيفي • وبهذا المعنى قضى مجلس الدولة الفرنسي ـ حيث يتمتع الموظف الفرنسي بالحرية النقابيـة الكاملة ـ بأن استعمال الحقوق النقابيـة لتحقيق أغراض سياسية ، يستوجب العقاب التأديبي (حكمه في ١٤/٣/١٩٥٨ في قضية (Etienne) المجموعة ص ١٦٧) وأن ممارسة الحقوق النقابية مما يهدد السير العادي للمرفق العام ، يعتبر خطأ تأديبيا (حكم المجلس في ٨/٦/١٩٦٢ في قضية (Ministre des P. et T.) مجموعة دالوز ، سنة ١٩٦٢ • ص ٤٩٢) وتصدق ذات المبادىء في مصر •

خامسا — ابداء الرأى فى الأمور العامة :

ان من حق الموظف أن يعبر عن رأيه فى الأمور العامة والخاصة بمختلف وسائل التعبير ، قولا ، وكتابة ورسما ... الخ[١] ، وأن يستعمل وسائل الاعلام المقررة فى هذا الصدد . ولكن على الموظف وهو يمارس هذا الحق ، أن يتذكر دائما أنه موظف عام . ومن ثم فانه لا يحق له فى صدد النقد أن يكشف المعلومات التى تصل اليه بحكم عمله ، حتى ولو لم تكن من قبيل الأسرار على النحو السابق ، وألا يصل به الأمر الى حد مهاجمة رؤسائه أو الادارة التى ينتمى اليها . ولقد أشارت بعض القوانين العربية التى أوردناها فيما سلف الى كيفية ممارسة الموظف لحقه فى نشر بعض المقالات فى الصحف . ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسى شرعية الجزاء الموقع على موظف هاجم زملاءه فى الصحف (حكمه فى ١٩٣٨/٦/٢٩ فى قضية (Mouzon) المجموعة ، ص ٥٩٦) وعلى آخر ضمن مقالا نشره تعابير تعتبر قذفا بالنسبة للادارة[١] (حكمه فى ١٩٥٤/٢/٥ فى قضية (Addad Abdelkader) المجموعة ص ٧٨) .

ومن التطبيقات الطريفة لهذا الأمر ، الموضوع التالى الذى أدى الى صدور حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢١ يونيــة ســنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ١٤٣١) ويتعلق بمدى مسئولية الموظف عما يسجله فى مذكراته الخاصة من خواطر وخلجات !! فقد دأبت احدى المدرسات على أن تسجل « بأجندتها الخاصة » تفاصيل علاقة لها مع أحد الشبان .

---

(١) تنص المادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٦٤ بهذا الصدد على ما يلى : « حرية الرأى والبحث العلمى مكفولة ، ولكل انسان حق التعبير عن رأيــه ونشره بالقول او الكتابة أو التصوير او غير ذلك فى حدود القانون . » وتنص المادة ٤٧ من الدستور الحالى (دستور سنة ١٩٧١) على ان « حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة او التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقــد البنــاء ضمان لسلامة البناء الوطنى . »

وقد حدث أن ضبطت هذه الأجندة ، واعترفت المدرسة بملكيتها لها ، وقدمت للمحاكمة بسببها ، وصـدر قرار بفصلها من مجلس التأديب الابتدائى ، وتأيد أمام مجلس التأديب الاسـتئناف • ولكن المحكمة الادارية قضت بالغاء قرار الفصل السابق وقالت : « انه اذا خلت المدعية الى نفسها ، وأعملت تفكيرها ، وظلت تخاطب ذاتيتها ، وتناجيها فى مفكرة خاصة ، وتخففت من القيود فى التعبير عن خطراتها كفتاة فى سن ما قبل الزواج ، وتبسطت فى هذا الحديث الذى يلجأ اليه المرء عادة كلما خلا الى نفسه ، فاستهدفت أن تنفس عن نفسها أو تحاسبها دون أن تستهدف رصد الحقيقة ، ثم استودعت هذه المفكرة مكمن سرها ، فانه لا تثريب عليها فى خلوتها هـذه مادامت لم تتخـذ من المظاهر الخارجية ما يمتد اليها يد القـانون ••• وليس مطلوبا من المدعيـة — كموظفة عامة — أن تتجرد من أحاسيسها وتترهب فى محرابها ، فكل ما للوظيفة عليها من حقوق أن تخلص فى عملها ، ولا تجنح فى عواطفها ، فتتهاوى الى التبذل والامتهان ، وتخل بسمعتها الوظيفية » •

ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا الحكم ، وقالت ان المنسوب الى المدرسة « لا يخرج عما سجلته فى مفكرتها الخاصة من خواطر كانت تنتابها وهى بين يدى نفسها ، وفى وقت لم تقدر فيه أن مثل هذه المفكرة الخاصة ستكون فى يوم من الأيام فى يد الغير • ومع ذلك فانه يبين مما سجلته المدعية من مشاعر وأحاسيس فى تلك المفكرة الخاصة أنها قد انتابتها عاطفة نحو الشخص الذى أشارت اليه فيها ، وأنها تتنازعها فى الليالى والأيام نوازع نفسية كانت ترجو أن تنتهى الى علاقة شريفة كما تطمع أى فتاة ، وانها كانت تسجل أولا بأول سلوك هذا الشخص حيالها ، وأنها كانت تحلل وتحكم على سلامة هذا المسلك أو عدم سلامته نحوها ، وشرف هذا المسلك أو عدم شرفه قبلها أولا بأول ، وأنها كانت تعانى فى نفسها آلاما شديدة وهى تصطرع فيها نوازع شتى ، حتى اذا تبين لها أن قصده غير برىء ، وأنه أخلف ظنها ، لفظته نهائيا ، وعلى الرغم مما كانت تعانيه نفسيا بسبب ذلك • وان دل هذا على شىء فلا يدل الا على متانة خلق فتاة فى مثل سنها وتجاربها • كانت تأمل

ـ كما تأمل كل فتاة ـ فى أن تتزوج من فتى يليق بها . فلما تبين لها عكس ذلك تغلبت على عاطفتها ، وسلكت السبيل السوى الذى هداها اليه عقلها وايمانها ، ولا ريب فى أن هذا المسلك من جانب المدعية ، لا يكون بحال أركان التهمة الادارية المنسوبة اليها ، بل مسلك يشرفها ولا يعيبها ... » . ونترك جانبا موضوع « الدليل » ، فقد ناقشناه فى الباب المخصص للاجراءات الادارية . واذا كان التعبير عن الرأى قد انصب فى هذه الحالة على أمر يتصل بالمسائل الخاصة ، فان ذات الحكم يصدق فيما يتصل بالأمور العامة . كابداء الرأى فى تجربة من التجارب الاجتماعية ، أو كيفية أداء احدى المصالح أو الادارات لعملها ، أو اقتراح تنفيذ مشروع معين ... الخ ولكن على الموظف وهو يفعل ذلك أن يراعى مبادىء النظام العام فى مصر وعلى رأسها ما نص عليه فى الدستور من أن «الاسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية».

ومن ثم فان ابداء الرأى يجب أن يدور فى هذا الفلك ولا يتجاوزه . ولهذا فان الموظف الذى يدعو الى فكر مخالف تحت شعار « حرية الرأى » يعرض نفسه للجزاء التأديبى فضلا على الجزاءات الأخرى ، كمن يهاجم الفكر الاشتراكى ، أو يسفه الدين ويدعو الى الالحاد ، أو يحبذ التحلل من الروابط الأسرية ... الخ .

ثالثا ــ الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم

١ ــ لقد عرضنا لهذا الأمر بمناسبة أداء الموظف لعمله . ولكن هذا الالتزام يتابع الموظف والعامل فى حياتهما الخاصة ، بمعنى أن تنفيذ الأوامر وفقا لسياسة الدولة والحكومة لا يكفى للقول بأن الموظف قد أدى واجبه ، لأنه ملتزم أيضا فى حياته الخاصة بأن يكون مسلكه مطابقا لهذا الولاء . والقدر الأدنى يتمثل فى عدم مهاجمة نظام الدولة وفلسفتها الاجتماعية فى الجلسات الخاصة ، أو فى الاجتماعات العامة ، وعدم القيام بالتصرفات التى تسىء الى سمعة الدولة فى الداخل أو الخارج . ولا يقتصر الأمر هنا على تحريم الاتصال بأعداء الدولة مما يعاقب عليه

قانون العقوبات ، بل يمتد ليشمل كل تصرف يكون من شأنه النيل من سلامة النظام أو تجريحه فى الداخل أو الخارج(١) .

٢ — واذا كان هذا المعنى واضحا ، فان بعض الظروف المعاصرة قد تخلق اوضاعا تجعل بعض الموظفين بالرغم منهم يدينون باكثر من ولاء ويتجلى ذلك فى الحالات الآتية :

أولا — الموظفون اليهود فى الدول العربية :

ان حرية العقيدة كان المبدأ الذى رفعه العرب منذ أشرق فجر الاسلام على الامة العربية ، وقبـل ان تسجله الدول المعـاصرة فى دساتيرها حبرا على ورق . ودليل ذلك ان اليهود عذبوا ، وشردوا ، وانتهكت أعراضهم ، وقتلوا فى جميع بقـاع الأرض ، الا فى الوطن العربى الذى وجدوا فيه الحماية والأمن . ولكن الحركة الصهيونيه منذ أواخر القرن المـاضى ، قلبت تلك الأوضاع رأسا على عقب ، لا سيما بعد أن نجحت فى اقتطاع بقعة عزيزة من جسد الأمة العربية ، وشردت أبناءها منها . ثم انقلبت تشيع الدمار والخراب فى باقى أجزاء الوطن العربى . وبالرغم من مسلك الصهيونية الغادر ، فان العرب — جريا مع تقاليد الاسلام السمحة — مازالوا يميزون بين اليهودية كدين، والصهيونية كحركة عنصرية استعمارية . ولهذا فمازال اليهود يمارسون حقوقهم العامة فى الدول العربية التى ينتمون اليهـا . ولقـد رفعت الصهيونية شـعار « الانتماء اليهودى الى اسرائيل » بمعنى أن كل يهودى — أينما كان وطنه — يدين بالولاء لاسرائيل أولا . وهذا مبدأ فى غاية الخطورة ، ولا يمكن للدول العربية أن تتهاون فيه . وكل موظف

---

(١) من التطبيقات الطريفة فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى بهـذا الخصوص حكمه الصادر فى ١٩٥٢/١١/٥ فى قضية (Vrecord) بشرعية العقوبة الموقعة على موظف فرنسى رفض المشاركة فى الاحتفالات بذكرى ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ .

" Le refus de participer aux cérémonies Officiels commémoratives de II November 1918 ".

أو عامل يهودى يستجيب لهذا الاغراء يعرض نفســه لجميع أنواع العقوبات .

ثانيا — الموظفون الذين يدنون بفلسفات اجتماعية مستوردة :

فلقد ساد العالم فى أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانيــة فلسفات اجتماية تجعل الولاء لها مقدما على كل ولاء آخر ، ومن ذلك الفاشستية والنازية والمــاركسية . ولهذا صدرت فى كثير من الدول — كما رأينا — تشريعات لمواجهة هذا الخطر . وقد أثبتت الأحداث أن الأمر ليس تخوفا نظريا مبالغا فيه - بل يمثل خطرا حقيقيا . ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسى بشرعية العقوبة الموقعة على موظف فرنسى أعلن فى اجتماع عام ، أن « العلم الأحمر ، سوف يسود على العلم المثلث الألوان الحقير !! »(١) . وهنا يجب أن نوضح الفارق بين الايمان بأية فلسفة اجتماعيــة ، وبين الولاء للدولة وللنظــام الذى يعمل له الموظف . فقد يعمل الموظف فى نظام جمهورى وهو يؤمن بالملكية أو انعكس ، وقد يؤمن بالنظام الاشتراكى أو النظام الرأسمالى ، وعليه أن يؤدى عمله بالاخلاص اللازم بغض النظر عن عقيدته الشخصية . واذا لم يستطع فعليه ترك العمل ، لكى يسترد حقه كاملا فى الدفاع عما يعتقد أنه الحق .

ثالثا — حالة الجنسية المزدوجة :

تسمح بعض التشريعات لمواطنيها بأن ينتموا فى الوقت ذاته الى جنسية أخرى .ونظرا لدعوة الوحدة التى ترفع جمهورية مصر العربية رايتها ، فانها قد ضمنت قوانين التوظف المتتاليه نصا يسمح بتعيين غير

---

(١) حكمه فى ٢٥ يناير سنة ١٩٣٥ فى قضية (Defrance) المجموعة ، ص ١٠٥ . وراجع مؤلف فرانس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .
" C'est le drapeau rouge qui abattra l'ignoble drapeau tricolore '.

المصريين من العرب فى الوظائف العامة • والموظف المنتمى الى احدى الدول العربية سوف يدين بولائين : ولاء لدولته التى يحمل جنسيتها ، وولاء وظيفى لجمهورية مصر العربية التى يعمل بها ، وواجبه الوظيفى يحتم عليه تقديم الولاء فى عمله — سواء فى داخل الوظيفة أو خارجها — للدولة التى يعمل بها ، والا عرض نفسه للمسئولية التأديبية ، فضلا عن أنواع المسئوليات الأخرى • وفى اللحظة التى يحس فيها بأنه لا يستطيع التوفيق بين الولائين فعليه أن يترك العمل •

الفصل الثالث

بين الجريمة الجنائية والجريمة التاديبية

ان العلاقة بين الجريمة الجنائية ، والجريمة التأديبية ، قد غدت موضوعا تقليديا لا يمكن أن يغفله مؤلف يعالج موضوع تأديب العاملين. وأهميته من الناحية العملية كبيرة ، نظرا للصلات الوثيقة بين الأخطاء الجنائية والأخطاء التأديبية والتأثير المتبادل بينهما ، لا سيما حين يعاقب الموظف جنائيا وتأديبيا عن ذات الفعل . ولسهولة العرض ووضوحه ، فاننا ندرس هذا الموضوع على النحو التالى : أولا — طبيعة العقاب الجنائى والعقاب التأديبى ، وخصائص كل منهما . ثانيا — التأثير المتبادل بين الجنائى والتأديبى .

المطلب الأول

طبيعة العقاب الجنائى والتأديبى

١ — لقد اختلف الفقهاء فى تكييف دور كل من العقاب الجنائى والتأديبى اختلافا يعكس المذهب العـــام للفقيه ، بالنظر الى الظروف الاجتماعية السائدة حين يبدى أفكاره . ومهما يكن من أمر ، فان عرض وجهات النظر المختلفة يخدم الغــرض النهائى الذى يستهدفه هـــذا المؤلف . ومن ثم فاننا نعرض لأشهر فقهاء القانون العام الذين أدلوا برأيهم فى هذا الصدد ، على أن نعقب على ذلك بموقف القضاء الادارى المصرى .

الفرع الأول

موقف فقهاء القانون العام

أولا — موقف الفقيه جيز :

يذهب الفقيه جيز فى مطوله فى القانون الادارى ، فى الجزء الثالث منه ، الى الانفصال التام بل والتعارض بين القانون التأديبى والقانون الجنائى[1] .

(L'antinomie du droit disciplinaire et du dorit pénal).

فالغرض من السلطة التأديبية — عند الفقيه جيز — ينحصر فى تحسين سير المرفق العام عن طريق توقيع عقوبة على الموظف ، أو لطرده من الخدمة مؤقتا أو بصفة نهائية . ففكرة العقاب بناء على العدالة لا توجد اطلاقا ، واذا وجدت فبطريقة ثانوية .

"Le pouvoir disciplinaire a pour object essentlel l'améliora tion du fonctionnement du service public par l'amendement personnel de l'agent public ou par son exclusion temporaire ou définitive des cadres de l'administration. Le châtiment personnel de l'agent public au nom du sentiment de justice répressive n'existe pas ou est tout à fait secondaire).

والخطأ التأديبى فى نظر جيز ، لا يكشف بالضرورة عن خبث الموظف ، أو رغبته فى الضرر ، أو ارادة الخروج على القوانين الاجتماعية للنظام العام[2] ، بل قد يكون مجرد رعونة (maladresse) أو سوء تصرف (inopportunité) أو اهمال (néglignce) أو موقف سلبى ضار بسير المرفق العام سيرا حسنا .

---

(1) G. Jèze, (Les principes générauxdu droit administratif) طبعة سنة ١٩٢٦ ، الجزء الثالث ، ص ٨٧ وما بعدها .

(2) (La méchanceté, le désir de nuir, l'intention de violer les lois sociales d'order public).

ومن هنـا كان التميز الجوهرى — فى نظر الفقيه الكبير — بين الجريمة التأديبية ، والجريمة الجنائية : فالفارق بينهما فى الطبيعة ، لا فى مجرد درجة وجسامة المخالفة(١) • ومن ثم فان الخلط بين الجريمتين يعتبر خطأ رئيسيا ، لأن العقاب التأديبى الذى يوقع على عمال الادارة شىء يختلف تماما عن العقوبات الجنائية التى قد توقع عليهم • فالعقاب التأديبى هدفه حسن تنظيم المرفق العـام (L'aménagement du service public) • أما العقاب الجنائى فغرضـه الأسـاسى العقاب الشخصى الذى يوقع على المجرم باسم العدالة(٢) ، وهو اذا وقع على الموظف فانه لا يستهدف تحسين سير المرفق العام ، ويرى جيز أن هذه الفكرة يجب ألا تغيب عن ذهن فقهاء القانون العام ، وأن نسيانها يؤدى الى اضفاء طابع قانونى على التأديب ليس من خصائصه (٣) •

ولقد أيد هذه الأفكار الأستاذ رولان فى موجزه فى القانون الادارى (طبعة سنة ١٩٤٧ ، ص ١١٢ وما بعدها) •

ثانيا — موقف العميد دوجى :

وهو على نقيض موقف الفقيه جيز بالرغم من انتماء الفقيهين الى مدرسة واحدة ، فهو يذهب فى مطوله فى القانون الدستورى(٤) ، الى أن العقاب التأديبى ، هو من حيث أساسه ، عقاب جنائى لأن كلا العقابين يستند الى سلطة الدولة •

---

(١) "Différence de nature et pas seulement question de la gravité de la faute."

(٢) "La répression pénale a essentiellement pour objet la punition personnelle de l'agent public délinquant au nom de l'idée de justice."

(٣) "Risquer de donner au pouvoir disciplinaire une signification juridique qu'il n'a pas".

(٤) "L. Duguit, "Traité de droit constitutionnel" الجزء الثالث ، « بعنوان النظرية العامة للدولة » طبعة سنة ١٩٢٣ ، ص ٢٥٣ وما بعدها .

"La repression bl. :iplinaire est une répression pénale au point de vue de son fondement, en ce sens qu'elle s'explique par une même conception de l'Etat."

فكل من سلطة التأديب، وسلطة توقيع العقاب الجنائى ، يفسرها « سـلطة الدولة الآمرة » (L'imperium de l'Etat) أو السلطة المعترف بها للجانب القوى من الجماعة لفرض احترام القواعد القانونية عن طريق التهديد بالعقاب ، فالعقاب التأديبى ، هو نوع من العقاب الجنائى ، لم يصطبغ بعد بالصبغة القضائية بصورة كاملة (١) • ويعنى دوجى بهذه العبارة ، أن التأديب يزاول عن طريق قرارات ادارية ، لا عن طريق أحكام قضائية كما هو الشأن بالنسبة للتأديب الجنائى(٢) • كما أن السلطات التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا فى تحديد ما يندرج فى نطاق الجرائم التأديبية • ولكن هذين الأمرين ، يعتبران عند دوجى من قبيل الشكليات التى لا تحجب الموضوع • ولهذا كان دوجى منطقيا مع نفسه ، اذ اعتبر الوضع القانونى للنظام التأديبى فى ــ وقته ــ وضعا مرحليا ، وسوف يأتى الوقت الذى توجد فيــه جهات قضائية بمعنى الكلمة ، لمارسة الاختصاص بالعقاب التأديبى للموظفين ، والذى تحدد فيه على سبيل الحصر الأخطاء التأديبية التى يمكن أن يعاقب الموظف اذا ارتكبها ، والعقوبات التى يجوز توقيعها عند ارتكاب هذه الأخطاء(٣)• وحينئذ ــ ومتى تحققت نبوءة دوجى ــ فان العقاب التأديبى يصبح

---

(١) "La répression disciplinaire est une répression pénale qui n'a pas été entièrement juridictionnalisés".

(٢) سوف نعود الى دراسة هذا الموضوع بالتفصيل عنـد دراسة « سلطة التاديب » فى الباب الثالث من هذا المؤلف .

(٣) "Il arrivera un moment oû pour la repression d'une faute de service de tout fonctionnaire, il y aura une veritable juridiction devant la quelle se déroulera un débat contradictoire, un moment oû il y aura une définition légale et une énumération légale et limitative de fautes pouvant constituer une fâute de service et une enumération légale et limitative des peines pouvant être prononcées pour réprimer cette faute."

مشابها للقانون الجنائى فى أساسه وفى خصائصه واجراءاته • ولكن دوجى لم يقف عند هذا الحد ، بل ذهب الى أبعد من ذلك ، وتنبأ بأنه حينما يصطبغ التأديب بالصبغة القضائية الكاملة ، فانه سوف يندمج كلية فى نطاق القانون الجنائى (elle se confondra complètement avec elle) وسوف يختفى ما يسمى فى الوقت الحاضر بالقانون التأديبى ، ويزول معه — فى نظر العميد الكبير — الخروج على القاعدة الأصولية ، التى تحول دون محاكمة الشخص الواحد مرتين عن ذات الفعل ، وعقابه عنه مرتين (Le principe non bis in idem) واذا كانت نبوءة العميد دوجى قد تحققت جزئيا ، اذ اصطبغ التأديب فى معظم أجزائه — كما سنرى بعد قليل — بالصبغة القضائية ، فان استقلال النظامين ما يزال هو الأصل كما سنرى فيما بعد ، وان كان النظامان يتقاربان •

ثالثا — موقف فالين :

وهو موقف وسط بين النقيضين السابقين :

فالقـــانون التأديبى فى نظر فالين ، ينتمى الى ذات أسرة قانون العقوبات من حيث أن كلا من القانونين يستهدف تحقيق احترام القواعد المنظمة لجماعة ما عن طريق العقاب والارهاب[1] فالتأديب الادارى يرمى الى تحقيق غرض مواز (un but parallèle) لأهداف قانون العقوبات، وهو تأمين النظام داخل نطاق جماعة منظمة معينة • وكل جماعة منظمة من حقها أن تعاقب الخارجين على النظام من أعضائها • وبهذا المعنى يعتبر القانون التأديبى — فى نظر فالين — قانونا عقابيا (un droit répressif) والخطأ الذى يعاقب عنه تأديبيا ، تعتبر العناصر المكونة

---

(١) "Le droit disciplinaire est de la même famille que le droit pénal."

مطوله فى القانون الادارى ابتداء من سنة ١٩٣٦ ، ص ٣٦٢ ، وراجع تعليقه على حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٧ مارس سنة ١٩٣٦ فى قضية (Bonny) مجموعة دالوز سنة ١٩٣٨ ، القسم الثالث ، ص ٣٣ •

له خروجا على النظـام الاجتماعى (un désordre social) وهو ذات المعنى المألوف فى نطاق قانون العقوبات • وهذا التشابه بين القانونين هو الذى أدى الى ادراج القانون التأديبى فى نطاق القانون العام ، والى وحدة الأساس القانونى فى العقاب فى الحالتين • ولكن هذا التشابه بين القـانونين (L'analogie) لا يؤدى — فى نظر الفقيه فالين — الى الاندماج بينهما ، وانصهارهما معا (L'identité) فى بوتقة واحدة ، كما ذهب العميد دوجى ، بل يبقى لكل من القانونين ذاتيته : فالقانون التأديبى ، ليس هو القانون الجنائى(١) ، والمنظمة التى يستهدف التأديب حماية نظمها ، هى ادارة الدولة (L'administration de l'Etat) وليس الدولة ذاتها • والأعضاء الذين يخضعون للتأديب هم الموظفون أو العاملون وحدهم • والعقوبات التى توقع عليهم لا تنالهم الا فى مزايا الوظيفـة (Les avantages de carrière) ولا تتبع فى توقيعهـا اجراءات قضائية خالصة •

٢ — والذى لا شك فيه أن موقف الأستاذ فالين هو الأقرب الى التعبير عن الحقيقـة • فالتأديب الادارى ينتمى الى « أسرة قانون العقوبات » كما قال فالين • ولكن هذا الأصل المشترك ، لا يعنى الاندماج والانصهار بينهما فى الحاضر أو المستقبل كما تنبأ دوجى • فاذا كانت فكرة العقاب موجودة فى القانونين بما يترتب عليها من نتائج سنعرض لها تباعا فى موضعها عند دراسة العقوبة التأديبية ، والسلطة التأديبية، والاجراءات التأديبية ، والرقابة على اسـتعمال سلطة التأديب ، فان الفلسفة القائمة وراء كل من القانونين مختلفة • فقانون العقوبات ما يزال يرمى الى عقاب أفعال بذاتها ، محددة على سبيل الحصر ، منضبطة الأوصـاف ، وأن ما عداها يعتبر مباحا مهما كان رأى الجماعة فيهـا • فالأصل هو الحرية والاباحة والاستثناء هو القيد والعقاب • وعلى العكس من ذلك بالنسـبة الى الجريمة التأديبية ، اذ تخضع لترخص السـلطة التأديبية على التفصيل الذى أوردناه فى موضعه • وما تزال العقوبات

---

(١) "Le droit disciplinaire n'est pas le droit pénal".

الجنائيـة تستهدف شـخص المخطئ وماله ، بينما تقتصر العقوبات التأديبية — كما سنرى تفصيلا فيما بعد — على مزايا الوظيفة .

وقانون العقوبات — على الأقل بالنسبة الى الفكرة التقليدية — يستهدف الردع والزجر حماية للمجتمع من أذى المجرم وأخطاره ، ففكرة « القصاص » ماتزال تسيطر عليه . أما التأديب الادارى فان هدفه كفالة سير المرافق العامة وأداء الخدمات للمواطنين .

وقانون العقوبات يتسم بالاقليمية ، بمعنى أن سلطانه يشمل جميع القاطنين فى الدولة بغض النظر عن جنسياتهم ، ولا شـأن له — كقاعدة عامة — بما يقع خارج حدود الدولة . أما التأديب الادارى فانه يتابع الموظف عن أخطائه المسلكية أينما كان ، وسواء وقع الفعل الخاطئ داخل الدولة أو خارجها .

والجريمة الجنائيـة ما تزال شخصية محضة ، فلا يسأل الانسان — كقاعدة عامة — الا عن الأفعل الصادرة منه شخصيا ، فلا تزر وازرة وزر أخرى . أما المسئولية التأديبية فتمتد فى حالات كثيرة لتشمل المسئولية عن عمل الغير ، كالمرءوسين وأفراد الأسرة مما أشرنا اليه فيما سلف .

واذا كانت هذه الفروق — وقد غدت من قبيل المسلمات — على درجة كبيرة من الوضـوح ، وتؤكد اسـتقلال كل من الجريمتين الجنائيـة والتأديبية فانها لا تعنى بحال من الأحوال الانفصام التام بينهما كما ذهب الفقيه جيز ، بل يوجد تأثير وتبادل بينهما كما سنرى بعد قليل . بل ان الملاحظ أن التقارب مستمر بين الجنائى والتأديبى كما أشرنا فى مقدمة هذا المؤلف : فالقانون التأديبى من ناحية قـد تخلى عن كثير من سماته الادارية ، وأخذ يصطبغ بالطابع القضائى فى كثير من الدول . وقد قطعت مصر شوطا كبيرا فى هذا المجال منذ سنة ١٩٥٨ كما ذكرنا من قبل . ثم ان المشرع قد جعل من بعض الجرائم التأديبية جرائم جنائية تحت ضغط التطور الاجتماعى ، ودعا الادارة الى أن تقنن أخطـاء الموظفين القابلة

للتقنين ، وأن تخطو بهـا العاملين مقـدما على النحو المقرر فى قانون العقوبات ، فى صورة « لوائح للجزاءات » بدأت تترى فى كثير من الهيئات والمؤسسات العامة •

ومن ناحية قانون العقوبات فانه قـد بدأ يتطور بدوره ، ويتخلى تدريجيا عن أصـوله الأولى القائمـة على فكرة الانتقام والقصاص من المجرم ، فلقد تبين نتيجة للدراسات الاجتماعية الحديثـة أن كثيرا من المجرمين هم فى حقيقة الأمر مرضى ، وضحايا المجتمع لا أعداؤه ، وأن واجب الجماعة أن تعالجهم وأن تردهم أفرادا صالحين مرة أخرى • وهكذا ظهرت أنواع جديدة من العقوبات الجنائية لم تكن مألوفة من قبل أبعد من أن تصيب الشخص فى جسده أو ماله ، غايتها التثقيف ، والتهـذيب ، والعلاج ، كما اتسعت سلطة القاضى ولم تعد مقصورة — كما كان الشأن فى الماضى — على مجرد اختيار العقوبة المناسبة لمدى الجرم الثابت قبل المجرم : وهذا المعنى الحديث للعقوبة الجنائية ، يلتقى الى حد كبير مع العقوبة التأديبية ، التى تستهدف — لا القصاص من الموظف — ولكن تأمين سير المرفق العـام الذى ينتمى اليه الموظف •

الفرع الثـانى

موقف القضاء الادارى المصرى

١ — أخـذ القضـاء الادارى المصرى باستقلال كل من الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية ، وأصل مذهبه ، ورتب عليه الفروق العملية، فى قضاء متواتر لا مجال لحصره • ويمكن أن نقتطف منه الأمثلة التالية :

١ — حكم المحكمة الأدارية العليا الصادر فى أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س٨ ص١٦٦) وفيه تؤكد « سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية ، والجريمة التأديبية : فالمحاكمة التأديبية لها مجالها الخاص . لاختلاف طبيعتها عن المحاكمة الجنائية : الأولى قوامها

مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ، وخروجه على مقتضياتها ، فهى متعددة الصور ، ونطاقها غير محدود • وهى بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائى الذى يستند الى جرائم وعقوبات محددة • ومن ثم فان الفعل الواحد ، كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن أن يتمخض فى ذات الوقت عن مخالفات تأديبية وذنوب ادارية • يرتب القانون الادارى الجزاء عليها ••• وسبق لهذه المحكمة أن قضت بأن الذنب التأديبى يختلف عن الجريمة الجنائية فى أنه لا يخضع لقاعدة « ألا جريمة بغير نص » وانما يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى فى أى عمل ايجابى أو سلبى يقع من الموظف عند ممارسة أعمال وظيفته ذنبا تأديبيا اذا كان لا يتفق وواجبات الوظيفة ••• » •

٢ — حكمها الصادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٣٣) وفيه تقول : « ان الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة واعتبارها ، بينما الجريمة الجنائية هى خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية أو تأمر به ، فالاستقلال حتما قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين • وهو ما رددته القواعد التنظيمية العامة المتعلقة بتأديب الموظفين ، وما يستفاد من المادة (٨٣) من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (••• يعاقبتأديبيا ، وذلك مع عدم الاخلال بالحق فى اقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء) • وتقابل المادة ٥٩ من القانون رقم٤٦ لسنة ١٩٦٤ (كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبيا ، وذلك مع عدم الاخلال باقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء) وهذا الحكم يقابل ما نصت عليه المادة ١٤ من القانون الفرنسى الصادر فى ١٩ من أكتوبر سنة ١٩٤٦ بنظام الموظفين فى فرنسا والمادة ٥٢ من نظام موظفى ادارة النقل العام لمنطقة الاسكندرية تردد ذات القاعدة » •

٣ — وابرازا لاستقلال التأديب الادارى عن التجريم الجنائى ، تجرى المحكمة الادارية العليا على عدم التقيد بمنطق قانون العقوبات فى

هذا الخصوص . ومن قضائها المتواتر فى هـذا الشأن قولها فى حكمها الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ص ٢١٩) : « فان هى (المحكمة التأديبية) سارت على السنن المتبع فى قانون العقوبات ، فلم ترد الفعل المكون للذنب الادارى الى الاخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، وانما استعارت له وصفا جنائيا واردا فى قانون العقوبات ، وعنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده قانون العقوبات المذكور للوصف الذى استعارته ، ثم اختارت لهذا الفعل أشد الجزاءات التى يجيز قانون التوظف توقيعها بمقولة ان هـذا الجزاء هو الذى حـدده القانون لهذا الفعل ، فانها اذا فعلت ذلك ، كان الجزاء المقضى به معيبا ، لأنه بنى على خطأ الاسناد القانونى ، فهذا الجزاء ، وان كان من بين الجزاءات التى أجاز قانون التوظف توقيعها ، الا أنه أسند الى نظام قانونى آخر غير النظام القانونى الواجب التطبيق » .

٢ — ولكن استقلال النظام التأديبى الذى أكدته المحكمة الادارية العليا على النحو السابق ، لا يعنى الانفصال المطلق بين الجريمتين الجنائية والتأديبية ، بل ثمة تأثير متبادل بينهما ، أقر بعضـه المشرع ، وأقرت بعضه المحكمة الادارية العليا ، مما يتطلب علاجه بشىء من التفصيل فى المطلب التالى :

المطلب الثـانى

التأثير المتبادل بين الجنائى والتأديبى

١ — ذكرنا فيما سلف أن الفعل الواحد قد يعرض مرتكبه لأنواع عديدة من المسئولية . وبهذا المعنى — فى صـدد العلاقة بين الجريمتين الجنائية والتأديبية — يمكن حصر الاحتمالات فى أحد فروض ثلاثة :

(أ) أن يكون الخطأ المنسوب الى الموظف جريمة جنائية فقط ، ولا تأثير لها على وضعه الوظيفى ، كما لو ارتكب جريمة لا تشين مركزه

الوظيفى ، كاغفال التبليغ عن مواليد أو وفيات أو ارتكاب خطأ فى قواعد المرور ، أو مجاوزة حق التأديب الشرعى أو الدفاع عن النفس ... الخ .

(ب) أن يكون الخطأ المنسوب الى الموظف جريمـة تأديبية فقط : وذلك اذا لم يكن المشرع قد جعل من ذلك الخطأ جريمة جنائية ، كالتأخر فى الحضور الى مقر العمل ، أو عدم انجازه كمية العمل المطلوبة ، أو عدم احترام الرؤساء ، أو الخطأ فى تنفيذ العمل ، أو عدم التعاون مع الزملاء ، أو مخالطة اخوان السوء ... الخ .

(جـ) أن يكون الخطأ المنسوب الى الموظف جريمة جنائية وجريمة تأديبية فى ذات الوقت : كارتكابه سرقة أموال عامة ، أو تزوير ، أو افشاء أسرار الدولة ، أو التعدى بالسب أو الضرب على رؤسـائه وزملائه أو الجمهور ... الخ .

٢ — وواضح أن الفرض الأول لا يثير صعوبة ما فى هذا الصدد ، لأن الجرائم غير ذات الأثر على المسلك الوظيفى ، يقتصر أثرها بالنسبة الى الموظف على العقوبة الجنائية الموقعة . وقد يكون لها أثر بطريق غير مباشر ، اذ حكم على الموظف بالحبس ، فانه فى هذه الحالة يوقف عن عمله بقوة القانون ، على أن يعود الى عمله عقب تنفيذ العقوبة كما سنرى فيما بعد .

كما أن الفرض الثانى مستبعد أيضا ، لأن الخطأ التأديبى اذا لم يسبغ عليه المشرع وصف الجريمة الجنائيـة ، فلا لقـاء بين الجنائى والتأديبى فى هذه الصورة .

واذا فان الصعوبة كلها تكمن فى الحالة الثالثة ، وهى حالة ازدواج وصف الخطأ المنسوب الى الموظف . ونرى أن ندرسها فى فرعين ، نخصص الأول منهما لتوضيح أثر العقاب الجنائى على الوضع الوظيفى للعامل ، والثانى لبيان مدى تقيد التأديب فى حالة ازدواج وصف الخطأ .

الفرع الأول

أثر العقاب الجنائى على الوضع الوظيفى للعامل

واجه المشرع هذا الأثر فى كل من قانون العقوبات ، وقانون العاملين على النحو التالى :

١ — § فى قانون العقوبات

١ — لم يتضمن القانون الجنائى من العقوبات التى يمكن أن تصيب الموظف نتيجة لادانته فى جريمة من الجرائم الا عقوبة حرمان المجرم من « القبول فى أى خدمة فى الحكومة » (م — ٢٥) « والعزل من وظيفة أميرية » أى « الحرمان من الوظيفة نفسها ، ومن المرتبات المقررة لها » (م٢٦) • وعقوبة العزل من الوظيفة المشار اليها فى المادتين السابقتين جاءت اما فى صورة عقوبة تبعية ، أو فى صورة عقوبة تكميلية • وبالتالى فان قانون العقوبات لا يعرف العزل كعقوبة أصلية ، وهذا منطقى لأنه قانون ينطبق على الموظفين وغير الموظفين •

٢ — والعزل كعقوبة تبعية ، أى تترتب مباشرة على الحكم الصادر ضد الموظف دون حاجة للنص عليه صراحة ، ورد فى المادة ٢٥ من قانون العقوبات والتى تقضى بأن « كل حكم بعقوبة جناية يستلزم حتما حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا الآتية : أولا : القبول فى أى خدمة فى الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد أو ملتزم أيا كانت أهمية الخدمة ••• »•

والعبرة فى الحرمان من الوظيفة هنا « بالعقوبة » لا « بوصف الجريمة » فتوقيع عقوبة جناية فى جنحة تحيط بها ظروف مشددة يؤدى الى توقيع عقوبة الفصل كعقوبة تبعية ، فى حين أن توقيع عقوبة جنحة فى جناية تحيط بها ظروف مخففة ، لا يؤدى الى توقيع الفصل كعقوبة تبعية للحكم الجنائى • هذا من ناحية • ومن ناحية أخرى فان الحرمان من الوظيفة هنا أبدى •

٣ — والعزل كعقوبة تكميلية : أى لا يطبق الا اذا نص عليه صراحة فى الحكم الصادر بالعقوبة (فى غير حالة الحكم بعقوبة جناية بطبيعة الحال) وهو نوعان (١) :

وقد ورد النص عليه فى المواد التالية من قانون العقوبات :

مادة ١٣٠ : كل موظف عمومى أو مستخدم عمومى وكل انسان مكلف بخدمة عمومية اشترى بناء على سطوة وظيفته ملكا عقارا كان أو منقولا قهرا عن مالكه أو استولى على ذلك بغير حق أو أكره المالك على بيع ما ذكر لشخص آخر ، يعاقب بحسب درجة ذنبه بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبالعزل فضلا عن رد الشىء المغتصب أو قيمته ان لم يوجد عينا .

مادة ١٣١ : كل موظف عمومى أوجب على الناس عملا فى غير الحالات التى يجيز فيها القانون ذلك أو استخدم أشخاصا فى غير

---

(١) راجع على سبيل المثال ، نص المادة ١١٨ من قانون العقوبات والتى تقضي بأنه « فضلا عن العقوبات المقررة للجرائم المذكورة فى المواد من ١١٢ الى ١١٦ (اختلاس الأموال الأميرية والغدر) و١١٦ مكررا و١١٧ فقرة أولى ، يعزل الجانى من وظيفته او تزول صفته ..... » .

والمادتين ٢٦ و ٢٧ من قانون العقوبات ونصهما كما يلى :

مادة ٢٦ ، « العزل من وظيفة أميرية هو الحرمان من الوظيفة نفسها ومن المرتبات المقررة لها .

وسواء أكان المحكوم عليه بالعزل ، عاملا فى وظيفته وقت صدور الحكم عليه أو غير عامل فيها لا يجوز تعيينه فى وظيفة أميرية ولا نيله اى مرتب مدة يقدرها الحكم ، وهذه المدة لا يجوز أن تكون اكثر من ست سنين ولا اقل من سنة واحدة . »

مادة ٢٧ : كل موظف ارتكب جناية مما نص عليه فى الباب الثالث والرابع والسادس عشر من الكتاب الثانى من هذا القانون عومل بالرأفة فحكم عليه بالحبس ، يحكم عليه ايضا بالعزل مدة لا تنقص عن ضعف مدة الحبس المحكوم بها عليه . » .

فالأصل العام هو الذى حددته المادة ٢٦ ، وتطبق المادة ٢٧ فى نطاقها .

الأعمال التى جمعوا لها بمقتضى القانون ، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين ، وبالعزل فضلا عن الحكم عليه بقيمة الأجور المستحقة لمن استخدمهم بغير حق .

مادة ١٣٢ : كل موظف عمومى أو مستخدم عمومى تعدى فى حالة نزوله عند أحد من الناس الكائنة مساكنهم بطريق مأموريته ، بأن أخذ منهم قهراً بدون ثمن أو بثمن بخس مأكولا أو علفا يحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة شهور أو بغرامة لا تتجاوز مائتى جنيه مصرى وبالعزل فى الحالتين فضلا عن الحكم برد ثمن الأشياء المأخوذة لمستحقيها .

ويلاحظ أن العزل فى جميع هذه الحالات هو عزل وجوبى . وكانت المادة ١٢٧ من قانون العقوبات تتضمن عقوبة العزل كعقوبة تكميلية جوازية ، ولكنها عدلت بمقتضى القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٣ ، ورفعت عقوبة العزل كعقوبة تكميلية جوازية .

٤ — وبالنظر الى الاستقلال القائم بين الجنائى والتأديبى ، فان عزل الموظف نتيجة للحكم الجنائى ، لا يحول بين السلطة التأديبية وبين ممارسة حقها فى التأديب لتوقيع عقوبات تأديبية أخرى ، اذا ما رأت ملاءمة ذلك كما سنرى فيما بعد ، وان كان الغالب عملا أنها تكتفى بالعزل الذى يوقع على الموظف نتيجة للحكم الجنائى ، باعتباره يمثل أقصى ما يمكن أن تحكم به السلطة التأديبية المختصة .

٢ — § فى قانون العاملين

١ — لم يكتف المشرع بالأحكام التى سبقت الاشارة اليها فى قانون العقوبات ، بل أعاد النص عليها بصورة أخرى — قد تنطوى على بعض التعارض مع تلك الأحكام — وذلك فى قوانين التوظف الأخيرة :

(أ) فالفقرة الثامنة من المـادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسـنة ١٩٥١ تقضى صراحة بأن تنتهى خدمة الموظف بسبب « الحكم عليه فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف » .

(ب) كما أن المـادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تنص فى فقرتها السابعة على أن خدمة العامل تنتهى بسبب « الحكم عليه بعقوبة جناية أو فى جريمة بالشرف أو الأمانة . ويكون الفصل جوازيا للوزير المختص اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » .

(جـ) وتقضى الفقرة السابعة من المـادة ٧٠ من القـانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن خدمة العامل تنتهى بسبب « الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة . ويكون الفصل جوازيا للوزير المختص اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » .

(د) وأخيرا فان الفقرة (٧) من المـادة ٩٤ من قانون العـاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تقرر ذات الحكم بقولها أن خدمة العامل تنتهى بسبب « الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة ، أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ . ومع ذلك اذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة، فلا يؤدى الى انهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل » .

(هـ) وقد وردت أحكام مماثلة بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، اذ نصت المـادة ٧٥ من لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ على الحكم عينه فى فقرتها السادسة والتى ترتب نتيجة الفصل اذا حكم على العامل : « بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة

بالشرف أو الأمانة • ويكون الفصل جوازيا لرئيس مجلس الادارة اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » • وورد الحكم بألفاظه فى الفقرة السادسة من المادة ٦٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ • أما الفقرة ٧ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ فترتب ذات النتيجة بسبب « الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة ، أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ • ومع ذلك فاذا كان قد حكم عليه لأول مرة ، فلا يؤدى الى انتهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاءه فى الخدمة يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل » •

٢ — ويتضح من هذه النصوص أن المشرع قد غاير فى الصياغة بينها :

ففى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان مجرد الحكم على الموظف « فى جناية » ولو بعقوبة جنحة : يؤدى الى فصل الموظف ، فكان المشرع يضع فى اعتباره « وصف الجريمة » لا نوع العقوبة • ولكنه عدل عن هذا المسلك فى القوانين اللاحقة ، سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، وجعل الحكم مرتبطا بنوع العقوبة ، اذ لا يطبق الفصل الا اذا حكم على الموظف « بعقوبة جناية » • وهكذا انسجمت الصياغة والأحكام بين قوانين العاملين والحكم الوارد فى قانون العقوبات• والنص على هذا النحو يعتبر تحصيل حاصل ، لأن الحكم سبق أن قرره قانون العقوبات كما رأينا فيما سلف •

هذا وجريا وراء التخفيف عن المذنبين لأول مرة ، وفتح باب التوبة لهم ، فان المشرع قد استحدث حكما جديدا ، سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو العاملين فى القطاع العام من مقتضاه أو من يحكم عليه لأول مرة ، فان الحكم لا يؤدى الى انتهاء الخدمة بقوة القانون ، بل ترك للادارة التى ينتمى اليها العامل بعض الحرية ، للصفح عنه واستمراره فى

الخدمة . والملاحظ أن الأصل هو بقاء العامل فى عمله رغم الحكم الصادر ، الا اذا قررت لجنة شئون العاملين انهاء خدمته ، بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل . وهكذا فقد انعكس الوضع بالنسبة لهذا الفريق من العاملين : فهم لا يفصلون لمجرد الحكم الصادر بالادانة ، بل بقرار من لجنة شئون العاملين المختصة . واختصاص لجنة شئون العاملين مقيد بالشروط التى وردت فى المـــادة .

٣ ـ ما هى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة :

١ ـ يجرى التصنيف المعروف على تقسيم الجرائم الى جنايات ، وجنح ، ومخالفات ، طبقا للعقوبات التى توقع فى كل حالة . فهل يفصل الموظف للحكم عليه فى أى جريمة منها ؟ ! ان الرأى مستقر فقها وقضاء على أن المخالفات تستبعد من هذا المجال ، حتى ولو كان لها مساس بالشرف بالمعنى المعروف . ولقد أصلت الجمعية العمومية القسم الاستشارى هذا الحكم ، وربطته بأسبابه فى فتواها الصادرة فى ١٦ مارس سنة ١٩٥٦ (س ٢٠ ، ص ١٧٣) حيث تقول : « لئن كان الأصل أن لفظ جريمـــة ينصرف الى الجنايات والجنح والمخالفات فى مفهوم قانون العقوبات ، الا أنه لمـــا كان المشرع فى المـــادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد اعتبر الحكم فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مانعا من التعيين فى الوظيفة العامة ، وجعل زوال هذا المـــانع رهنا برد اعتبار المحكوم عليه . وكانت المـــادة ٥٣٦ من قانون الاجراءات الجنائية قد قصرت رد وانما يكون انهاؤها فى هذه الحالة جوازيا للوزير المختص . ولمـــا كانت الاعتبـــار على المحكوم عليهم فى جنايات وجنح دون المحكوم عليهم فى مخالفات ، فان المـــانع من التعيين فى الوظيفة العامة ، وبحكم اللزوم من الاستمرار فيها ، لا يصدق على المخالفات لخروج هذه الجرائم من دائرة رد الاعتبار ... ومما يعزز هذا النظر ما نص عليه فى البند رقم ٧ من المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ من أن الحكم فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مع وقف تنفيذ العقوبة لا ينهى الخدمة بقوة القانون ، المـــادة ٥٥ من قانون العقوبات لا تجيز للمحكمة أن تقضى بوقف تنفيذ

العقوبة المحكوم بها الا فى الجنايات والجنح دون المخالفات ، فانه لو قيل بقيام المانع من التعيين فى الوظيفة العامة أو من الاستمرار فيها بسبب الحكم فى المخالفات عن أفعال مخلة بالشرف أو الأمانة لانبنى على ذلك أن يكون ترتيب هذا الأمر الحائل دون التعيين أو الموجب لانهاء خدمة العامل للحكم عليه فى مخالفة من هذا القبيل حتميا وبقوة القانون فى جميع الأحوال ، لأنه ليس للمحكمة أن تقضى بوقف تنفيذ العقوبة فى المخالفات، فى حين أن هذا الأثر لا يتحقق دائما فى الجرائم الأشد حيث يكون الفصل جوازيا أذا ما قضت المحكمة بوقف تنفيذ العقوبة ، وهو ما يسوغ فى منطق التخريج السليم بمراعاة تدرج الجرائم من حيث مبلغ خطورتها والعقوبات المقررة لها » •

وبتطبيق هذا المبدأ السليم على الحالة المعروضة على الجمعية ، وكانت تتعلق بتعرض أحد العاملين لأنثى على وجه يخدش حياءها ، (وهى مخالفة وفقا للمادة ٣٠٦ مكرر عقوبات) قالت الجمعية : « ان هذا الأمر يقطع بخروج العامل عن مقتضى الواجب الوظيفى فى الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة ، وهو المسلك الذى يتعين مساءلته عنه تأديبيا • الا أن مثل هذا الحكم لا يترتب عليه انفصام العلاقة الوظيفية التى تربط العامل المذكور بجهة الادارة : وانهاء خدمته تلقائيا ، فلا يعتبر مفصولا بقوة القانون بصدور الحكم سالف الذكر ، بل المرد فى ذلك الى ما تقرره السلطة التأديبية المختصة » •

٢ — فاذا استبعدنا المخالفات من نطاق الحكم المشار اليه ، انحصر الأمر فى نطاق الجنايات والجنح (التى لا يحكم على المخطىء فيها بعقوبة جناية بطبيعة الحال) فمتى تعتبر الجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة[١] ؟ ان المشرع لم يورد معيارا محددا فى هذا الصدد ، وبالتالى يكون قد ترك لترخص الادارة تمارسه تحت رقابة القضاء • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا — على سبيل المثال ، ومن قضاء متواتر — فى حكمها الصادر

---

(١) لسنا ندرى لماذا ورد لفظ الأمانة بعد الشرف ! ؟ ان حرف العطف « أو » يفيد المغايرة ، فهل يعتبر الاخلال بالأمانة شيئا لا علاقة له بالشرف ؟!

فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٦٢) « تكفل المشرع فى قانون العقوبات بتحديد الجنايات فى وضوح وجلاء ٠ أما الجرائم المخلة بالشرف فلم يحددها فى هذا القانون أو فى سواه تحديدا جامعا مانعا كما هو الشأن بالنسبة الى الجنايات ٠ على أنه من المتفق عليه أنه يمكن تعريف هـذه الجرائم بأنها تلك التى ترجع الى ضعف فى الخلق ، وانحراف فى الطبع ٠ والشخص اذا انحدر الى هـذا المستوى الأخلاقى لا يكون أهلا لتولى المناصب العـامة التى تقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحليـا بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق ٠٠٠ » ٠ وعادت المحكمة الى تفصيل ما أجملته فى هذا الحكم ، فى حكمها الصادر فى ١٩٧٢/١/٢٢ (مجموعة المبادىء ، ص٩٠٢) حيث تؤكد : « ان الجرائم المخلة بالشرف لم تحدد فى قانون العقوبات أو فى أى قانون سواه ، تحديدا جامعا مانعا ، كما أنه من المتعذر وضع معيار مانع فى هذا الشأن ٠ على أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها هى تلك التى ترجع الى ضعف فى الخلق ، وانحراف فى الطبع ، مع الأخذ فى الاعتبار طبيعة الوظيفة ، ونوع العمل الذى يؤديه العامل المحكوم عليه ، ونوع الجريمة ، والظروف التى ارتكبت فيها ، والأفعال المكونة لها ، ومدى كشفها عن التأثر بالشهوات والنزوات ، وسوء السيرة ، والحد الذى ينعكس اليـه أثرها على العمـل وغير ذلك من الاعتبارات » ٠ وفى الموضوع قررت المحكمة « ومن حيث ان جنحة تبديد منقولات الزوجة تكون دائما نتيجة المصادمات والمنازعات التى تقع بين الزوجين ، وهى تقع دائما فى محيط الأسرة وجوها العائلى ومن ثم فانها وان وصفها القانون بأنهـا جريمـة تبديد ، الا أن ذلك لا يعتبر كافيا لاعتبارها جريمة مخلة بالشرف ، ومرد ذلك كله ، صلة الزوجية والاعتبارات العائلية ، والحفاظ على كيان الأسرة » ٠

وبذات المعنى قالت الجمعيـة العمومية للقسم الاستشارى فى فتواها الصادرة فى ٢٠ مارس سنة ١٩٦٨ (س ٢٢ ، ص ٧٧) « ان القانون لم يحدد ما يعتبر من الجرائم مخلا بالشرف أو الأمانة ٠ ولعل المشرع فعل ذلك حتى يكون هناك مجال للتقدير ، وأن تكون النظرة اليها من المرونة بحيث تسـاير تطورات المجتمـع ، فالجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة هى تلك التى ينظر اليها المجتمع على أنها كذلك ،

وينظر الى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار ، اذ يعتبر ضعيف الخلق ، منحرف الطبع ، دنىء النفس ، ساقط المروءة . فاذا نمت الجريمة بحسب الظروف التى ارتكبت فيها عى ضعف فى الخلق أو عن انحراف فى الطبع أو تأثر بالشهوات أو النزوات أو سوء السيرة ، كانت مخلة بالشرف أو الأمانة تنتهى بها الخدمة بقوة القانون ... وان لم تنم عن شىء من ذلك ؛ فلا تعتبر مخلة بالشرف أو الأمانة بصرف النظر عن التسمية المقررة لها فى القانون » .

وواضح أن مثل هذا القول — سواء من المحكمة الادارية العليا ، أو من الجمعية العمومية — لا يرقى الى مستوى المعيار القاطع ، ولكنه مجرد توجيه يستهدى به فى هذا المجال . ودليل ذلك الخلافات العميقة فى وجهات النظر عند التطبيق كما سنرى بعد قليل . وبالرجوع الى الأحكام والفتاوى الصادرة بهذا الصدد نجد أنه قضى بما يلى :

(أ) من قضاء محكمة القضاء الادارى : اعتبرت الجرائم التالية مخلة بالشرف :

— تبديد الأموال المحجوز عليها (١٩٤٩/٢/٨ س ٣ ، ص ٣٠٣) ولو وقع من مالكها (١٩٤٨/٦/٢٢ س ٢ ، ص ٨٥٦) [١] .

— السرقة (١٩٥٠/٣/٢٨ س ٤ ، ص ٤٩٦) .

— غش القطن (١٩٥٠/٤/١١ س ٤ ، ص ٥٦٢) .

— المعاشرة غير المشروعة (١٩٥٢/٢/١٢ س ٦ ، ص ٤٤٦) .

— اختلاس الأموال الأميرية (١٩٥٣/٤/١٤ س ٧ ، ص ٨٧٩) .

— التلاعب فى تذاكر الانتخاب (١٩٥٣/٦/٢٤ س ٧ ، ص ١٧٧٣)

— اتلاف الأشجار (١٩٥٠/٣/٢٨ س ٤ ، ص ٤٩٦) .

---

(١) على أن قضاء المحكمة التالى اخرج المالك من نطاق هذا الحكم .

— الرشوة (١٩٥٠/٤/٢٦ س ٤ ، ص ٢٩٠) .

— النصب (١٩٥٤/٢/٢١ س ٨ ، ص ٧٤٦) (انتحال صفة ضابط والاستيلاء على مبالغ من بعض الأفراد) .

— الاشتراك فى تزوير محرر رسمى (١٩٥٤/١٢/٩ س ٩ ، ص ١١٨) .

(ب) ومن فتاوى القسم الاستشارى بمجلس الدولة (١) :

— تبديد الأموال المحجوز عليها ولو وقع من مالكيها (١٩٤٨/٦/٢٦ س ١ ، ص ١٩٣) .

— اختلاس كوبونات الكيروسين (١٩٤٦/١١/٢٠ ، س ١ ، ص ٣٧٩) .

— السرقة (١٩٥٠/٣/١٦ ، س ٤ ، ص ١٠٤) .

— الشروع فى السرقة (١٩٥٦/٩/١ س ١٠ ، ص ٣٥٦) .

(جـ) ولم يعتبر القضاء والفتوى الجرائم التالية مخلة بالشرف :

— التعدى الذى يحكم فيه بالغرامة (قضاء ادارى فى ١٩٥٢/٥/٢٠ س ٦ ، ص ١٠٣٧) .

— الضرب (قضاء ادارى فى ١٩٥٣/٣/٢ س ٧ ، ص ٥٨٣) .

— الحكم بغرامة فى جنحة مشاجرة (ادارية عليا فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ، ص ٤٨٠) .

— فك الأختام الموضوعة بمعرفة الجهات الحكومية المختصة (فتوى فى ١٩٤٩/٨/٢١ ، س ١ ص ١٩٦) .

— السب (فتوى فى ١٩٥٦/٤/٨ ، س ١٠ ، ص ٣٥٥) .

---

(١) تجميع الدكتور عبد الفتاح حسن ، مؤلفه السابق ، ص ٦١ وما بعدها .

— تغيير الحقيقة فى سن أحد الزوجين فى عقد الزواج (فتوى فى ١٦/١٢/١٩٥٤ س ٨ ص ١١١) .

— تبديد منقولات الزوجة (فتوى الجمعية العمومية فى ١٥/٤/١٩٦٤ وحكم المحكمة الدستورية العليا الذى أوردناه فيما سبق)

— « الجريمة المنصوص عليها فى المادة ٩٨ عقوبات (عدم التبليغ عن جرائم معينة) وكذلك الجريمة المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ فى شأن حل الأحزاب السياسية الذى يحظر على أعضاء الأحزاب السياسية المنحلة والمنتمين اليها القيام بأى نشاط حزبى على أية صورة كانت .. هذه الجرائم ، وان كانت تقوم فى مجموعها على مخالفة المبادىء التى يقوم عليها النظام السياسى والاجتماعى للدولة ، والسعى الى فرض ما يخالف الآراء والمعتقدات السياسية للمجتمع بطريقة غير مشروعة ، الا أنها لا يصدق عليها وصف الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة » (جمعية عمومية فى ٤ أكتوبر سنة ١٩٦٧ ، س ٢٢ ، ص ٤) .

— شراء العامل نقدا أجنبيا محظور التعامل فيه . لا يشكل اخلالا منه بواجبات وظيفته أو خروجا على مقتضى الواجب ، بالرغم من تأثيم الفعل وفقا لأحكام قانون العقوبات . (ادارية عليا فى ١٦/١٢/١٩٧٨ ، مجموعة المبادىء ، ص ٣٨٩٣) .

(د) على أن مجالات الاختلاف فى وجهات النظر أكثر وضوحا . ونختار موضوعا بذاته اختلفت حوله الآراء ، وهو جريمة اعطاء شيك بدون رصيد : فقد حكم على موظف بالحبس شهرا مع ايقاف تنفيذ العقوبة لاعطائه شيكا بدون رصيد ، ففصل للحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف (١) . وقد جادل الموظف فى صحة هذا الوصف بالنسبة الى جريمة اصدار شيك بدون رصيد ، ولكن كلا من المحكمة الادارية والمحكمة

(١) فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

الادارية العليا رفضت ادعاءه ، وقضت بسلامة الوصف . وقالت المحكمة الادارية العليا بهذا الخصوص فى حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (سبقت الاشارة اليه) : « لما كانت جريمة اصدار شيك بلا رصيد المنصوص عليها فى المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات هى — كجريمة النصب — تقتضى الالتجاء الى الكذب كوسيلة لسلب مال الغير ، فهى لذلك لا تصدر الا عن انحراف فى الطبع ، وضعة فى النفس ، ومن ثم فانها تكون — فى ضوء التعريف السابق — مخلة بالشرف . وسبق لهذه المحكمة أن قضت بأن هذه الجريمة من الجرائم المخلة بالشرف بمدلوله المعنى بالفقرة الثانية من (المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) وذلك لمساسها بسمعة الموظف وذمته ، وتأثيرها على الثقة فى أمانته ونزاهة معاملاته ، اذ أنها تتطلب قصدا جنائيا خاصا يقوم على توافر سوء النية وقصد الاضرار بالمجنى عليه ، حتى أن الشارع ألحقها فى المادة ٣٣٧ من قانون العقوبات بجريمة النصب ، وعاقب عليها بذات العقوبة التى قررها فى المادة ٣٣٦ منه لجريمة النصب ، وان الحكم على الموظف فى جريمة هكذا شأنها مما يؤثر فى صلاحيته لتولى الوظيفة العامة أو الاستمرار فيها ، اذ ينعكس صداها على هيبة الوظيفة وكرامتها واعتبارها » .

وأمام هذه الحجج القاطعة ، والقضاء المستقر من جانب محكمة القضاء الادارى ، والمحكمة الادارية العليا ، فان الجمعية العمومية للقسم الاستشارى قد انتهجت مسلكا آخر ، عبرت عنه فى فتواها الصادرة فى ٢٠ مارس سنة ١٩٦٨ (سبقت الاشارة اليها) حيث تقول : « لما كانت جنحة اعطاء شيك بدون رصيد ليست فى جميع الأحوال مما ينظر الى مرتكبها هذه النظرة ، اذ تختلف النظرة اليها من هذه الوجهة بحسب الظروف التى تمت فيها ، وما يتكشف من وقائعها عن أفعال تنم عن ضعف فى الخلق وما تنطوى عليه نفسية مرتكبها من لؤم فى الطبع أو دناءة فى النفس أو رغبة فى أكل أموال الناس بالباطل أو لا تنم عن شىء من ذلك . والمرجع فى تقدير ظروف كل حالة وانهاء خدمة الموظف ، وقرارها فى هذا التقدير يخضع لرقابة القضاء ان هى انحرفت أو جاوزت الحدود ، كما أن لها أن تصرف النظر عن مؤاخذته

ان رأت أن ليس فيما ارتكبه ما ينعكس أثره على عمله الوظيفى » • وكانت الوقائع تنحصر فى أن موظفا حكم عليه لاعطائه شـيكا بدون رصيد ، وقد سدد المبلغ ، وتبين أن سبب اعطائه الشيك كان لدفع خلو رجل • وعلقت الجمعية العمومية على هذه الواقعة بقولها : « لم يثبت من الوقائع الواردة بالحكم أن ظروف الجريمة المحكوم فيها تنطوى على شىء غير ما دفع به المتهم مما لا يمكن معه اعتبار هذه الجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ولا يترتب على الحكم فيها انهاء خدمته بقـوة القانون ، وان كان يجوز للجهة الادارية التابع لها النظر فى أمره اداريا أو تأديبيا ان رأت فيما ارتكبه ما ينعكس أثره على الوظيفة التى يشغلها ويكون مخالفة ادارية • لذلك انتهى رأى الجمعية العمومية الى أن جنحة اعطاء شيك بدون رصيد ليست فى جميـع الأحوال جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، وتختلف النظـرة اليها من هذه الوجهـة بحسب الظروف التى تمت فيها ، وما يتكشف من وقائعها من أفعـال تنم عن ضعف فى الخلق ، وما تنطوى عليه نفسية مرتكبها من لؤم فى الطبـع ودناءة فى النفس ، ورغبة فى أكل أموال الناس بالباطل ، أو لا تنم عن شىء من ذلك • والمرجع فى ذلك هو السلطة الادارية المنوط بها تطبيق القانون » • وهذا المسلك يعنى أن الجريمة فى حالة اعطاء شيك بدون رصـيد نسبية ، وأن ذات الجريمة فى ظروف معينـة تعتبر متفقة مع الشرف ، وفى ظروف أخرى غير متفقة معه • ولو سرنا مع هذا المنطق لقلنا ان السرقة والنصب تعتبر منافية للشرف أو متفقة معه وفقا لنية مرتكبها ، كما لو سرق ليعالج أو ليتصدق ! ! ان هذا التفسير — رغم نبل العواطف التى يصدر عنها — يشـيع الاضطراب فى موضوع غير منضبط من أول الأمر •

ولم تقف الجمعية العمومية بفكرة النسبية عند جريمة اصـدار شيك بدون رصيد ، بل سحبتها الى مجال آخر ، هو تعاطى المخدرات ، فقد أدين أحد العاملين لاحرازه مادة حشيش بغـير قصد الاتجار ، وعوقب بالحبس لمدة سـنة وبغرامة خمسمائة جنيـه ، ولما طرح على الجمعية العمومية للقسم الاستشارى التساؤل عن مدى مطابقـة هذا الحكم لمقتضيات الشرف ، قالت بعـد أو أوردت التعريف المتـواتر

للجريمة المخلة بالشرف : « ومن حيث انه بالنسبة الى جرائم احراز المخدرات ، فان الحكم بالادانة للاحراز بقصد الاتجار ، يستوجب حتما انهاء الخدمة بحكم الفقرة السابعة من المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، لأن الحكم دائما فى هذه الجريمة بعقوبة الجناية طبقا لأحكام القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ (المعدل بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٦) وهى على أى حال جريمة مخلة بالشرف أيا كانت العقوبة الصادرة فيها .

أما بالنسبة لكل من جريمتى احراز المخدرات بقصد التعاطى أو الاستعمال الشخصى أو بغير قصد التعاطى أو الاستعمال الشخصى اذا قضى فيها بعقوبة الجنحة ، فانها ليست دائما مما ينتهى به خدمة الموظف بحكم القانون طبقا للفقرة السابعة من المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين المشار اليها ، فقد تكون كذلك فى بعض الأحوال تبعا لظروف الجريمة ، ويترتب على الحكم فيها على الموظف بعقوبة الجنحة انتهاء خدمته طبقا للفقرة السابعة من المادة ٧٧ سالفة الذكر ، وقد لا تكون كذلك تبعا لظروفها ، وانما هى على كل حال جريمة ماسة بالاعتبار اذ أنها تلقى على الموظف ظلا ينعكس أثره على الوظيفة يستوجب المحاكمة التأديبية ، وتملك السلطة التأديبية المختصة حينئذ توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى القانون ، ومنها الفصل من الوظيفة وذلك تبعا لتقديرها لظروف كل حالة . ولا يمكن وضع قاعدة عامة تطبق بطريقة صماء على كل حالة . والمرجع فى تقدير ظروف كل حالة وانهاء خدمة الموظف طبقا للفقرة السابعة من المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين أو محاكمته تأديبيا منوط بالجهة الادارية التابع لها الموظف وهى فى هذا التقدير تخضع لرقابة القضاء ان هى أسرفت أو جاوزت الحدود » . وانتهت الجمعية العمومية فى هذه الفتوى الى أن الحكم الصادر على اثنين من صغار العاملين باحراز المخدرات بقصد الاستعمال الشخصى ، لا يمس الشرف والاعتبار ، ولا يؤدى بالتالى الى الفصل بقوة القانون ! (فتواها فى ٢٠ مارس سنة ١٩٦٨ ، س ٢٢ ، ص ٧٨) . وهنا أيضا نستنتج أن الحكم الصادر فى هذه الجريمة يعتبر

مخلا بالشرف لو صدر ضد موظف كبير ، ولا يعتبر كذلك لو صدر ضد موظف صغير ! وهو معنى نعتقد أنه بعيد عن نية المشرع ! فالجريمة الجنائية فى ذاتها هى محل التقدير ، لا ظروف مرتكبها .

(هـ) ويلاحظ من ناحيـــة أخرى أن المشرع لم يكن يتبع أسلوبا واحدا بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وأولئك الخاضعين للائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ . فبالنسبة للفريق الأول ، كان العامل يفصل اذا أدين فى جريمة مخلة بالشرف أيا كان الحكم الصادر فيها . أما بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، فان ذات الأثر لا يترتب الا اذا حكم عليه « بعقوبة مقيدة للحرية » . وكان هذا الوضع منتقدا ، لأنه لم يكن ثمة سبب لوزن الجريمة بميزانين مختلفين فى حالتين متشابهتين ، بل متطابقتين ، لا سيما وأن الاجماع منعقد على أن العاملين فى المؤسسات العـــامة ، والذين يخضعون للائحة العاملين فى القطاع العـــام ، هم موظفون عموميون ، كما أن النقل جائز بين العاملين فى الحكومة والعاملين فى القطاع العام ، ومن ثم فان أسباب الصلاحية العامة يجب أن تكون واحدة . ولهــذا تدارك المشرع هذا التناقض وعالجه — كما رأينا — فى القانونين التاليين رقم ٦١ لســـنة ١٩٧١ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

٤ — أثر الحكم بوقف التنفيذ :

١ — لم يعرض القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لهذا الاحتمال ، وتركه للاجتهاد . واختلف الرأى بشأن أثر الحكم الصادر من القاضى الجنائى بوقف تنفيذ العقوبة على عزل الموظف اعمالا لما ورد بقـــانون العاملين بهــذا الخصوص . ولكن المحكمة الادارية العليا حسمت هذا الخلاف ، استنادا الى استقلال كل من القانونين الجنائى والادارى ، وقضت بعزل الموظف المحكوم عليه فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف حتى ولو اقترن الحكم بوقف تنفيذ العقوبة فى الحالات التى يجيز فيها المشرع وقف التنفيذ ، وكان أول حكم فى هذا الصدد هو حكمها الصادر فى ١٢ يوليو سنة ١٩٥٨ (س ٣ ص ١٧٠٥) حيث تقول : « أن وقف

تنفيذ الآثار المترتبة على الأحكام الجنائية بالتطبيق للمادة ٥٥ من قانون العقوبات وما بعدها لا يشمل الا العقوبة التبعية والآثار الجنائية المترتبة على الحكم ، فلا يتعداها الى الآثار الأخرى ، سواء أكانت هذه الآثار من روابط القانون الخاص أم من روابط القانون العام ، أى سواء أكانت مدنية أو ادارية • كما أنه يجب التفرقة بين العزل كعقوبة جنائية تبعية أو تكميلية ، سواء اكان عزلا نهائيا أو عزلا لمدة مؤقتة يقع بالتطبيق لقانون العقوبات ، وبين انهاء خدمة الموظف وقطع رابطه التوظف نهائيا ، سواء بالتطبيق للفقرة الرابعة من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بموظفى الدولة ، أى كجزاء تأديبى بعد محاكمة تأديبية ، أو بطريق العزل الادارى ، أى بقرار جمهورى بالتطبيق للفقرة السادسة ، أو بقوة القانون ونتيجة للحكم على الموظف فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف وفقا للفقرة الثامنة من تلك المادة ، فكل أولئك أسباب قانونية لانهاء خدمة الموظف يطبق كل منها فى مجاله متى قام موجبه واستوفى أوضاعه وشرائطه • ومن حيث انه ولئن كان انهاء خدمة الموظف بالعزل نهائيا كعقوبة جنائية تبعية قد يتلاقى من حيث تطبيق الأثر مع انهائها بالتطبيق للفقرة الثامنة من المادة ١٠٧،بمعنى أن تطبيق تلك الفقرة الأخيرة يصبح غير ذى موضوع اذا كان قد تحقق انتهاء تلك الخدمة بعقوبة العزل النهائى ، الا أنهما قد يفترقان ولا يتلاقيان فى تحقيق هذا الأثر ، فلا يجوز عندئذ تعطيل أحكام قانون نظام موظفى الدولة فى انهاء الخدمة لأى سبب من الأسباب المشار اليها متى توافرت الشروط القانونية ••• ومن حيث انه يخلص من كل ما تقدم أن لكل من العزل كعقوبة جنائية بالتطبيق لأحكام قانون العقوبات ، والعزل تأديبيا كان أم اداريا بالتطبيق لأحكام قانون موظفى الدولة ، لكل مجاله وأوضاعه وشروطه وأحكامه الخاصة به فى التطبيق ، وأنه ليس ثمة تلازم بينهما فى كل الأحوال ، وان كان قد يقع التلاقى فى تحقيق الأثر فى بعض الأحوال ، فلا يجوز اذا تعطيل أحكام قانون التوظف فى مجال تطبيقها متى قام موجبها ، واستوفت أوضاعها وشروطها » •

الادارة اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » . ثم الفقرة السادسة من

ولا شك أن هذا الحكم كان يجسد الوضع القانونى السليم • وما تزال الأسس التى أوردها سليمة ، وان كان قد أدخل عليها تعديلان : الأول من صنع المشرع ، والثانى من صنع المحكمة الادارية العليا ذاتها •

٢ — أما التعديل التشريعى فيتمثل فيما ورد النص عليه فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وفى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، اذ جعل « الفصل جوازيا للوزير المختص اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » (١) • ولا شك أن التعديل كان موفقا ، واستجاب لاعتبارات انسانية ، اذ فتح الباب للادارة لمواجهة بعض الحالات الخاصة بدلا من الحكم الصارم المتسم بالقسوة •

٣ — أما التعديل القضائى ، فيتمثل فى تمييز المحكمة الادارية العليا بين نوعين من وقف التنفيذ ، وهما وقف التنفيذ الشامل لجميع الآثار التى تترتب على الحكم ، ووقف تنفيذ العقوبة فحسب • ففى الحالة الأولى رأت المحكمة الادارية العليا أن حجية الحكم الجنائى ، تقتضى وقف الفصل كأثر للحكم الجنائى بحيث لا يكون الأمر محل تقدير للادارة • وقد بدأت هذا التحول الجزئى بحكمها الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٩٢٤) بخصوص عامل بمصلحة الطرق والكبارى ، ضبط يحمل سلاحا بلا ترخيص ، وحكم عليه بالحبس ثلاثة أشهر مع الشغل وتغريمه ثلاثة جنيهات (فى جناية) مع وقف تنفيذ العقوبة « على أن يكون الايقاف شاملا لجميع الآثار الجنائية المترتبة على هذا الحكم » • وقد فصل العامل بناء على هذا الحكم اعمالا لقضاء المحكمة الادارية العليا الذى قررته بحكمها الصادر سنة ١٩٥٨ • ولكن المحكمة ألغت قرار الفصل ، وأقرت التفرقة الجديدة التى أقامتها على الأسباب التالية :

---

(١) وورد ذات الحكم فى الفقرة السادسة من المادة ٧٥ من لائحة العاملين بالقطاع العام حيث تقول : « ويكون الفصل جوازيا لرئيس مجلس الادارة اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » . ثم الفقرة السادسة من المادة ٦٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

« ومن حيث ان الحكم الجنائى اذا ما صدر موقوف الآثار الجنائية وقفا شاملا لها ، فان من شأن هذا الايقاف أن يمتد أثره الى جميع العقوبات التبعية وغيرها من الآثار الجنائية التى تترتب على الحكم المذكور ، سواء ورد النص عليها فى قانون العقوبات أو فى غيره من القوانين اذ أن طبيعتها جميعا واحدة لأنها كلها من آثار الحكم الجنائى .

وقد عادت المحكمة توضح حدود هذا التحول فى حكمها الصادر فى ٢٤ أبريل سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١١٣٠) ، وتشير الى قضائها السابق وتؤكد صراحة أن وقف الفصل بسبب وقف التنفيذ لا يكون الا فى حالة الوقف الشامل لآثار الحكم . أما فى غيرها ، أى فى حالة ما اذا أوقفت العقوبة الأصلية فقط ، فان الموظف يفصل الا اذا رأى الوزير ابقاءه [1] .

وقد أخذت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بذات المبدأ ، فهى فى فتواها الصادرة فى ١٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٣٩٨) تقول : « ان وقف الآثار الجنائية المترتبة على الحكم الجنائى انما يتسع ليشمل فى مدلوله كافة الآثار التى تترتب على هذا الحكم ، سواء ورد

---

(١) وقد طبقت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٦٢) حيث ادين موظف فى جريمة اصدار شيك بدون رصيد ، وحكم عليه بالحبس شهرا مع وقف تنفيذ العقوبة دون ان يشير الحكم الى الوقف الشامل . ولهذا قررت المحكمة الادارية العليا أن هذا الوقف غير الشامل لا اثر له على فصل الموظف « ... وعلى ذلك ، فان هذا الحكم — على ما جرى به قضاء هذه المحكمة — لا يمنع من ترتيب الآثار المترتبة عليه ، سواء اكانت آثارا جنائية ام مدنية أم ادارية » .

ولما كان الحكم فى الجريمة الجنائية قد صدر فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فان المحكمة الادارية العليا لم تقبل اعمال الحكم الذى استحدثه القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، من ترك الأمر للوزير المختص « ... لأن هذا القانون لا يسرى على الوقائع السابقة على تاريخ العمل به ، وقد صدر الحكم على الطاعن قبل العمل بالقانون المذكور .. وفضلا عن ذلك فان هذا أمر مقصور على جهة الادارة . اما القضاء فعليه أن ينزل حكم الفصل استنادا الى الأصل المنصوص عليه فى حالة صدور حكم فى جناية أو جنحة مخلة بالشرف » .

النص عليها فى قانون العقوبات أو فى غيره من القوانين الأخرى ، مـــا دامت كلها من آثار الحكم الجنائى • والقول بغير ذلك يتضمن مجافاة لطبائع الأمور ، واهدارا لحجية الحكم ، تلك الحجية التى يجب احترامها فى جميع المجالات الأخرى ، سواء فى ذلك المجال الجنائى أو غيره من المجالات الأخرى ومنها المجال الادارى • وبهذا قضت المحكمة الادارية العليا بجلسة ١٧ مارس سنة ١٩٦٥ • ومن حيث ان الحكم الصادر ضد الموظف فى جريمة النصب التى أسندت اليه ، قضى بمعاقبته بالحبس لمدة شهر مع وقف تنفيذ العقوبة ، على أن يكون شـــاملا لكافة الآثار المترتبة على الحكم ، ومن ثم فانه لا يجوز انهاء خدمة الموظف المذكور وفقا لحكم الفقرة ٨ من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٠ نظرا لوقف اعمال الأثر الخاص بانهاء خدمته ، تبعا لوقف تنفيذ كافة الآثار المترتبة على الحكم الجنائى الصادر ضده » •

هذا وقد وصل المشرع مع دواعى الرأفة الى أقصى مداها فى هذا المجال ، وذلك فى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، و٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، اذ حظر الفصل من الوظيفة فى جميع الحالات اذا كان الحكم مع وقف التنفيذ ، فضلا عن حالة صدور الحكم لأول مرة والتى أشرنا اليها فيما سبق •

٥ — وفصـــل الموظف نتيجة للحكم عليه بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف يتم بقوة القانون ؛ لأن المشرع هو الذى رتب هذه النتيجة وليست وليدة ارادة الادارة • ومن ثم فان الفصل ينتج أثره منذ صيرورة الحكم نهائيا • وبهذا المعنى قالت محكمة القضـــاء الادارى فى حكمها الصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٥٧ (س ١١ ؛ ص ٤٣٢) ان خدمة الموظف الذى يحكم عليه فى جناية تنتهى بقوة القانون دون حاجة الى اصدار قرار بالفصل • ولا يعتبر مثل هذا القرار من القرارات الادارية ، سواء تلك التى تصدر عن ارادة مقيدة أو تكون من اطلاقات جهة الادارة ، بل ما هو الا من قبيل الاجراءات التنفيذية التى تتخذها الادارة لتنفيذ أحكام القانون ، دون أن يكون لها فى هذا الشأن أية سلطة ••• فلا محل اذن للقول بضرورة عرض قرار الفصل واستصداره من مجلس التأديب ،

اذ أن الفصل على هذه الصــورة لا ينطوى على عقوبة تأديبية مما يختص بنظرها مجلس التأديب أو أية سلطة تأديبية أخرى ، بل قد تم بالفعل منذ اللحظة التى أصبح فيها الحكم نهائيا » وأضافت محكمة القضاء الادارى الى قولها السابق ، أن الطعن بالنقض فى الحكم لا يترتب عليه وقف آثار الحكم وفقا للمادة ٤٦٩ من قانون الاجراءات الجنائية •

وتؤكد المحكمة الادارية العليا هذا القضاء • ومن ذلك قولها فى حكمها الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ، ص ٣٥٣) بمناسبة فصل موظف نتيجة للحكم عليه فى جريمة اصدار شيك بدون رصــيد « والقرار الذى يصدر بانهاء خدمة الموظف فى هذه الحالة لا ينشىء بذاته مركزا قانونيا مستحدثا للموظف ، بل لا يعدو أن يكون اجراء تنفيذيا لمقتضى الحكم الجنائى الذى رتب عليه القانون انهاء الخــدمة حتما باعتباره اعلانا وتسجيلا للأثر التبعى الذى ترتب من قبل بحكم القانون والذى لا معدى عن اعماله دون ترخص من جهة الادارة فى هــذا الشــأن •

لكن اذا كان مجرد الطعن بالنقض لا يؤثر على اعمال أثر الحكم فيما يتصل بالفصل ، فان نقض الحكم الجنائى يؤدى الى اهدار أثر الفصل « ••• فاذا نقض الحكم الذى صــدر قرار الفصــل تنفيذا لمقتضاه ، وقضى ببراءة المتهم مما أســند اليه لعدم صــحة الواقعة وثبوت تلفيقها ، كان الفصل معدوما ، وكأنه لم يكن ، ولا تلحقه أية حصانة ، ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه ، لأنه عدم ، والعدم لا يقوم ، وساقط ، والساقط لا يعود ••• » (ادارية عليا فى ٢٧ يونيه سنة ١٩٥٩ س ٤ ، ص ١٦١٣) •

هذا وقد يزول أثر الحكم الجنائى الصادر ضد الموظف بسبب العفو عن الجريمة ، أو العفو عن العقوبة • أما العفو الشامل فلا يكون

الا بقانون ، وهو يزيل الجريمة ذاتها ؛ والمشرع هو الذى يرتب آثار ذلك فى الماضى أو المستقبل (١) .

أما بالنسبة للعفو البسيط (أو العفو عن العقوبة) (grâce) فالمسلم به أن أثره يقتصر على العقوبة الجنائية ، فلا يتعداها الى غيرها من الآثار المترتبة على الحكم الجنائى (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٤ ديسمبر سنة ١٩٥٣ فى قضيه (Gaillard) المجموعة ص ٥٢٧) . وبهذا المعنى أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ٤ مايو سنة ١٩٦٦ (س ٢٠ ، ص ٢٦٣) حيث تقول : « ان العفو الصادر بقرار من رئيس الجمهورية لا يمحو الجريمة ذاتها أو يزيل عنها الصفة الجنائية التى تظل عالقة بها ، كما أنه لا يمحو الحكم الصادر بالادانة الذى يظل قائما . ومن ثم فانه لا يترتب على القرار الجمهورى الصادر بالعفو سوى اسقاط العقوبة الأصلية أو ما بقى منها ، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم ؛ وذلك بالنسبة الى المستقبل فقط . ولا يترتب عليه اسقاط العقوبات التى نفذت أو الآثار التى وقعت فى الفترة السابقة على صدوره . وعلى ذلك فانه لايترتب على قرار العفو (البسيط) الأثر الخاص بانهاء خدمة الموظف للحكم عليه فى جناية ، والذى يعتبر أثرا

---

(١) وعلى هذا الأساس قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن العفو الشامل (L'amnistie) لا يؤدى تلقائيا الى حق الموظف فى العودة الى وظيفته اذا لم ينص القانون الصادر بالعفو على ذلك (حكمه فى ١٩٥٦/٢/٢٩ فى قضية مدموزيل (Gony) المجموعة ص ٩٥) ولا يمكن القياس فى هذا الصدد على تشريعات العفو التى نصت على ذلك صراحة (حكمه فى ١٩٥٦/٢/٢٤ فى قضية (Jauneaud) المجموعة ص ٩٠) .

ولكن يترتب على العفو الشامل التزام الادارة بازالة جميع آثار الجريمة محل الاعفاء من ملف الموظف (حكمه فى ١٩٥٣/٢/٢٠ فى قضية (Poney) المجموعة ، ص ٨٢) كما لا تستطيع الادارة أن تعاقب تأديبيا عن الجريمة التى صدر بشأنها الاعفاء (حكمه فى ١٩٤٢/١/٧ فى قضية (Parayre) المجموعة ص ١٠) ولا أن تصدر قرارا اداريا يستند الى الوقائع محل الاعفاء (حكمه فى ١٩٦١/٨/٢٣ فى قضية مدموزيل (Cotard) ، المجموعة ص ٤٧٨) .

بل ويثير مجلس الدولة الفرنسى مشروعية مثل تلك القرارات من تلقاء نفسه (d'office) حكمه فى ١٩٣٥/١/١١ فى قضية (Dufeu) المجموعة ص ٤١) .

فوريا ، يقع مباشرة وبقوة القانون كنتيجة حتمية للحكم الجنائى . ويستنفد غرضه — بقطع الرابطة الوظيفية بين الموظف المحكوم عليه وبين الدولة — بمجرد وقوعه » .

ولكن اذا صدر العفو البسيط شاملا العقوبات الأصلية والتبعية ، فانه يجيز اعادة الموظف للخدمة (١) .

٦— ويميل القضاء الادارى الى قصر أثر الفصل نتيجة للحكم على الموظف فى جريمة من الجرائم المشار اليها على ما يصدر بهذا الصدد من جهات القضاء العادى دون القضاء الاستثنائى ؛ لما يحيط بالجرائم التى يختص بها هذا النوع من القضاء من ظروف . ولهذا قررت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٦ مارس سنة ١٩٦٠ (س ١٤ ، ص ٢٥٤) أن الأحكام الصادرة من محكمة الشعب لا يترتب عليها بصورة آلية فصل الموظف اعمالا لنص المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . وعادت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ؛ ص ٣٩٢) تؤكد المعنى السابق باعلانها أن الحكم فى جناية من محكمة الثورة لا يترتب عليه الفصل تلقائيا ، بل لابد من صدور قرار ادارى بالفصل « لأن المركز القانونى الخاص بانهاء رابطة التوظف لا ينشأ الا بقرار الفصل المشار اليه الذى يقوم على واقعة قانونية هى صدور الحكم عليه فى جناية كسبب لاصداره ، شأنه فى ذلك شأن أى قرار ادارى يقوم على سببه » .

---

(١) لأنه « . . . يترتب على هذا القرار اسقاط جميع العقوبات والآثار التى قد تقع بعد صدوره ومن بينها الحرمان من التعيين فى الوظائف العامة . ومن ثم فانه يعتبر بمثابة رد الاعتبار فى مفهوم نص المادة السابعة (من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ولا يتطلب الأمر فى هذه الحالة قضاء مدد معينة بعد صدور قرار العفو ، ويجوز اعادة تعيينهم (من صدر قرار العفو بخصوصهم) عقب صدور هذا القرار دون حاجة الى انتظار انقضاء المدد اللازمة لرد الاعتبار القضائى أو القانونى ، هذا مع مراعاة توافر الشروط الأخرى اللازمة فيمن يعين فى الوظائف العامة » . ذات الفتوى المشار اليها فى المتن .

ويبدو أن المشرع أراد أن يسجل هـذا الاجتهـاد القضائى تشريعيا فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، اذ نصت الفقرة السابعة من المـادة ٧٠ منه على أن الحـكم بعقوبة جناية لا ينتج أثره الا اذا صـدر الحكم « فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلهـا من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة » • وقد ورد ذات الحكم ـ كمـا رأينا ـ فى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ورقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

الفـــرع الثـانى
أثـر الازدواج على سـلطة التـأديب

اذ ما كونت الأخطاء المنسوبة الى الموظف جريمة جنائيـة ، وجريمة تأديبية فى نفس الوقت ، فانه يتعـرض للمسئوليتين الجنائية والتأديبية معـا ، كما ذكرنا أكثر من مرة • والأصل هو استقلال كل من المسـئوليتين ، بحيث لا تتوقف المسئولية التأديبية على نتيجـة المسئولية الجنائية لاختلاف نطاق كل من المسئوليتين وأهدافهما كما أوردنا فيما سلف • ولكـن فى حـالات استثنائية ، ينعكس أثـر المسئولية الجنائية على المسئولية التأديبية • وفيما يلى نعرض للأصل العام ، ثم للاستثناء المقـرر منه •

١ – § استقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية

١ ـ وأول مظاهر هذا الاسـتقلال ما يتصـل بالاجابة على لسؤال التالى : هل يتعـين وقف اجراءات التأديب ضد الموظف اذا ما أحيل الى النيابة العـامة عن ذات الأفعال التى تكـون الجريمة التأديبية انتظارا لنتيجة المحاكمة الجنائية ؟ لقـد أجابت المحـكمة الادارية العليا عن هذا السـؤال ، منذ وقت مبكر بالنفى ، وذلك فى حكمها الصادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٨ (س ٤ ، ص ٤٥٨) فبعـد أن أكدت مبدأ الاستقلال بين الجريمتين التأديبية والجنائية بقولها :

« ان المخالفة التأديبية ها أساسا تهمة ائمة بذاتها ، مستقلة عن التهمة الجنائية ... ، وهذا الاستقلال قائم حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين ... » استطردت تقول : « انه ولئن كان للادارة أن توقع الجزاء التأديبي ، سواء بالفصل أو بما هو أقل منه ، دون انتظار لنتيجة المحاكمة الجنائية ، ما دام قام لديها السبب المبرر لهذا الجزاء ، وأقتنعت بالدليل على صحته ، الا أنها قد ترى من الملائم انتظار الفصل فى المحاكمة الجنائية قبل النظر فى المحاكمة التأديبية ، ولكن تلك ملاءمة متروكة لتقديرها ... »[1] .

وعلى هذا الأساس ، فان الأمر ، كما تقول المحكمة الادارية العليا ، هو أمر ملاءمة : فان شاءت الادارة أن تتريث فلا ضير عليها ولا تثريب . وقد يكون ذلك من قبيل حسن الادارة ، كما أوضحنا فى الحالة التى أوردناها فى مقدمة هذا المؤلف . ولكن قد يقوم لدى الادارة من الاعتبارات ما يحملها على التعجيل بالمحاكمة التأديبية ، نظرا لما يحيط بالمحاكمات الجنائية من اجراءات تطول بها الى شهور وسنين عديدة . وقد يكون من صالح الادارة التعجيل بالمحاكمة التأديبية ردعا للموظف ولغيره . وقد كشفت المحكمة الادارية العليا عن حالة من هذا القبيل فى حكمها الصادر فى ٧ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ص ٥٣٢) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : اتهم شيخ فى رشوة ، قدم بسببها الى المحكمة الجنائية . ولكن الادارة لم تنتظر نتيجة المحاكمة الجنائية ، وسارت فى الطريق التأديبى الذى انتهى بصدور قرار بفصل الشيخ . طعن الشيخ فى القرار الصادر بفصله أمام المحكمة الادارية المختصة ، فقضت بالغائه استنادا الى أن جريمة الرشوة لم تثبت بعد قبل الشيخ .

---

(١) الغت المحكمة الادارية العليا الحكم المطعون فيه ، والذى الغى القرار الصادر بفصل الموظف تأديبيا قبل معرفة نتيجة المحاكمة الجنائية بقولها : « فاذا أقام الحكم قضاءه بالغاء قرار الفصل استنادا الى أنه كان يجب وقفه انتظارا لمحاكمته جنائيا ، فانه يكون قد اخطأ فى تأويل القانون وتطبيقه ، متعينا الحكم بالغائه ».

ولكن المحكمة الادارية العليا الغت بحق هذا الحكم وقررت :
« أن اتهام الموظف فى جريمة بالذات مثل الجريمة التى أتهم فيها المدعى، والقبض عليه متلبسا بارتكابها ، هو أخطر ما يمكن أن يعيب الوظيفة العامة ويضر بصالحها • وعلى الادارة فى هذه الحالة أن تسارع الى التدخل لتتخذ بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا من الاجراءات أو القرارات ما تراه واجبا لمواجهة الموقف ، وتقدر بحسب ظروف الواقعة وملابساتها ما اذا كان من الملائم أن تنتظر نتيجة الفصل فى المحاكمة الجنائية أوأن الأمر يتطلب تدخلا سريعا دون ترقب نتيجة هـذه المحاكمة • وهى وحدهـا التى تقدر ملاءمة ذلك ؛ فليس ثمة الزام عليها بضرورة انتظار المحاكمة ونتيجتها ، وذلك كله مردود الى أصل مقرر هو اختلاف الوضع بين الجانبين الادارى والجنائى ، وما استتبعه من استقلال الجريمة الادارية عن الجريمة الجنائية ، لاختلاف قوام كل من الجريمتين ، وتغاير الغـاية من الجـزاء فى كل منهما : فهو فى الأولى مقـرر لحماية الوظيفة العامة ، أما فى الثانية فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع • ومن ثم فان الادارة اذا قدرت أن المدعى لم يعـد — بعد اتهامه بالرشوة ، وضبطه بارتكاب الجريمة متلبسا ، والقبض عليه فيها ، وتقديمه للمحاكمة — اذا قدرت ، واستخلصت من كل هـذه الملابسات أنه لم يعد أمينا على وظيفته وجديرا بها ، وأن بقاءه فيها — وهو من رجال الأمن — أصبح يشـكل خطرا على هيبتها وكرامتها ، مما يتحتم معه اقصـاؤه عنها ، وأصدرت — دون انتظار للمحاكمة الجنائية ، واستنادا الى السـلطة المخـولة لهـا قانونا — قرارا بفصله ، فانه تأسـيسا على ما تقـدم ، لا يعيب القـرار الصـادر فيهـا فى هذا الشـأن أنه صـدر قبـل صدور الحـكم الجنـائى » •

٢ — ومع ذلك فان القـرار رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ باصـدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية قـد آثر سياسة الانتظار وذلك فى المـادتين ٩٠ و ٩١ منه على النحو التالى : مادة ٩٠ :
« فى حالة امكان الفصل بين المسئوليتين الادارية والجنائية ، يتعين

التصرف نهائيا فى المسئولية الادارية ، ثم احالة الأوراق الى النيابة العامة مشفوعا بما انتهى اليه التصرف » • مادة ٩١ : « اذا تعذر الفصل بين المسئوليتين الادارية والجنائية تعين على عضو النيابة اقتراح ابلاغ النيابة العامة بالواقعة ، مع ارجاء البت فى المسئولية الادارية الى حين تقريرها فى ضوء ما ينتهى اليه التصرف فى المسئولية الجنائية •

وعلى عضو النيابة متابعة التصرف فى المسئولية الجنائية توطئة للبت فى المسئولية الادارية » •

وهذه التعليمات ، وان كانت قد أخذت بالأحوط ، فانها لا يمكن أن تعطل حق الادارة فى تعجيل الاجراءات التأديبية اذا ما رأت ملاءمة ذلك ، على النحو الذى أشارت اليه المحكمة الادارية العليا فى حكمها السالف •

ولقد واجه المرسوم السلطانى رقم ٨ لسنة ١٩٨٠ (١) هذه الحالة صراحة فى المادة ٧١ منه حيث يقول « اذا وجهت للموظف تهمة جنائية ، فلا يجوز مساءلته تأديبيا فيما يتعلق بأى عنصر من عناصر التهمة الجنائية الا بعد صدور حكم المحكمة المختصة ، ولا يمنع الحكم بالبراءة من المساءلة التأديبية اذا توافرت أركانها • ويكون الحكم الجنائى حجته القاطعة ، فلا تعطى الفرصة عند المساءلة التأديبية لمناقشة الحكم أو أسبابه أو الادلاء بأية بينة ضده » •

٣ — واذا رأت الادارة التريث ، وانتظار نتيجة الاجراءات الجنائية ، فان الأصل أيضا ، أنها حرة فى أن تحدد موقفها من التأديب ، دون تقيد بما تسفر عنه المحاكمة الجنائية • وعلى هذا الأساس قرر القضاء الادارى المبادىء الآتية :

أولا : ان القرارات الصادرة من النيابة العامة بالحفظ لا حجية لها فى المجال التأديبى • ومن ذلك :

---

(١) سلطنة عمان •

(أ) « لا ادعاء بالقول بعدم جواز المحاكمة التأديبية عن الوقائع التى كانت محل تحقيق النيابة ، وأصدرت قرارها بعدم صحتها ، أو بأن النيابة لم تطلب مجازاة المدعى اداريا ، لأن المحاكمة التأديبية أنصبت على تصرفات ومخالفات ادارية لا يمتد اليها قرار النيابة المقصور الأثر على الناحية الجنائية ، كما أن الاحالة على المحاكمة التأديبية عن هذه المخالفات غير معلقة على طلب النيابة أو رأيها فيها ، وانما الرأى فيه أولا وأخيرا للجهة الادارية المختصة » . (قضاء ادارى فى ١٤ مارس سنة ١٩٥٥ س ٩ ص ٣٧١) .

(ب) « ان حفظ تهمة الرشوة قبل المدعى لعدم كفاية الأدلة لا يبرىء سلوكه من الوجهة الادارية ، ولا يمنع من مؤاخذته تأديبيا ، وادانة هذا السلوك ، ولا سيما بعد أن عززت تحريات المباحث فى أزمنة مختلفة ما يحوم حوله من شبهات كانت كافية لدى الادارة لتكوين عقيدتها واقتناعها بعدم الاطمئنان الى صلاحيته للاستمرار فى عمله » . (ادارية عليا فى أول مارس سنة ١٩٥٨ ، س ٣ ، ص ٧٥٧ ، وفى ٨ مارس سنة ١٩٥٨ ، ذات المجموعة ، ص ٨٦٨) .

(ح) ان حفظ النيابة العامة للتحقيق الذى أجرته فى خصوص الوقائع محل المؤاخذة التأديبية « لعدم كفاية الأدلة أو لسبب آخر ... لا يبرىء سلوك المدعى من الوجهة الادارية ، ولا يمنع من مؤاخذته تأديبيا على هذا السلوك ، مؤاخذة مردها الى وقوع اخلال منه بواجبات الوظيفة ، وخروج على مقتضى الأمانة ينبغى أن يتحلى بها الموظف أو العامل فى اداء عمله متى قام الموجب لهذه المؤاخذة الأمر الذى لا يتأثر اعماله فى مجال تطبيقه فى نطاق روابط القانون العام بقرار الحفظ الصادر من النيابة العامة فى خصوص التهمة الجنائية التى تختلف بطبيعتها عن الذنب الادارى » . (ادارية عليا فى ٢١ أبريل سنة ١٩٦٢ س ٧ ، ص ٦٧٣) .

ثانيا : ان الحكم الصادر بالبراءة فى الاتهام الجنائى لا دلالة له — كقاعدة عامة — فى المجال التأديبى . والقضاء الادارى مستقر ومتواتر فى هذا الخصوص ، ومنه على سبيل المثال :

(أ) « ان تبرئة المدعى ازاء الظروف التى أوحت بهذه التبرئة — وفى ضـــوء الوقائع التى قام عليها الاتهام أصلا — لا تنأى به بصـــفة جازمة عن كل شبهة ، ولا تقشع عن مسلكه ظـــلال الريبة . واذا كانت تبرئته واجبة لعـــدم قيام أى دليـــل آخـــر يؤيد الاتهام — كمـــا قالت المحكمة — ولأن العقـــوبة لا يؤخذ فيها بالظن ، بل يؤول الشك فى ثبوت التهمة اذا قـــام لصالح المتهم دائمـــا ، فـــان الأمر ليس كذلك فى علاقة الموظف أو المستخدم بالجهـــة الادارية ، حيث يجب أن تسود الثقة فى استقامته ، والاطمئنان الى نزاهتـــه وأمانته ونقـــاء سيرته ، لارتباط ذلك بحسن أداء الوظيفة . فـــاذا تسرب الشك الى شىء من ذلك بنـــاء على سلوك اتخذه الموظف أو المستخدم وضع به نفسه موضع الريبة ، فـــان هذا المسلك الذى لا يكفى لادانته جنائيا ، ينهض مبررا بذاته لمؤاخذته اداريا ... » (قضـــاء ادارى فى ٣ مارس ســـنة ١٩٥٤ ، س ٨ ، ص ٨٤٣ وفى ١٩٤٨/٢/٤ س ٢ ، ص ٣٠١) .

(ب) ان الحـــكم الجنائى بالبراءة لبطلان التفتيش ، لا ينفى قيام سبب الجـــزاء التأديبى ، وهو اخـــلال المتهم بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها . « ... وقد يثبت ذلك للسلطة التأديبية من أوراق التحقيق الجنائية ، ومن التحقيقـــات التى تجريهـــا هى ومن تسمعهم من الشـــهود ، وقد ثبت لهـــا تواجد المدعى فى المقهى التى هاجمهـــا البوليس وضبط بهـــا ، وهذا أمر غير منكور منه ... فاذا استفادت الادارة من ذلك كله أن المدعى أخل بواجبـــات وظيفته ، وخرج على مقتضيات السلوك الواجب على رجل البوليس ، والابتعاد عمـــا يحط من كرامته ، ويسىء الى سمعته ، فـــان الجـــزاء التأديبى — والحالة هذه — يكون قد قام على سببه » (ادارية عليا فى ١٤ من ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ،ص ٢٨٩) .

(ج) ان شيوع التهمة اذا كان سببا للبراءة من العقوبة الجنائية ، فانه لا ينهض على الدوام مانعـــا من المؤاخذة الادارية التأديبيـــة (ادارية عليا فى ٢٥ يناير سنة ١٩٥٨ س ٣ ، ص ٦٣٥) .

(د) اتهم موظف بأنه كان وسيطا لأحد مهندسى التنظيم فى الحصول على مبالغ على سبيل الرشوة ، وحوكم تأديبيا وفصل لهذا السبب ، ثم برىء جنائيا عن ذات التهمة التى فصل على أساسها . ومع ذلك فان المحكمة الادارية العليا قضت بشرعية القرار الصادر بالفصل وقالت « لئن كان قد قضى فيما بعد ببراءته من التهمة الجنائية ، الا أن هذه البراءة بنيت على أسباب قوامها الشك الذى ان يشفع له فى درء العقوبة الجنائية عنه ، فانه لا يرفع عنه مسئوليته فى المجال الادارى ، كما هو ثابت فى حكم محكمة الجنايات . ثم أن الأمر يتعلق فى المجال الادارى ، لا بالقصاص منه ، بل بالاطمئنان الى وجوده فى وظيفته ، والى صلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذى يحقق الصالح العام . فاذا انعدم هذا الاطمئنان أو تزعزع : كان للادارة أن تقصى من لا تثق بصلاحيته ، ولا تطمئن الى أمانته ونزاهته وحسن سلوكه فى خدمة المرفق العام الذى تقوم عليه » . (ادارية عليا فى ٩ يونيه سنة ١٩٦٢ ، س ٧ ، ص ١٠١٨) .

(هـ) واذا كان الحكم الصادر بالبراءة على النحو السابق لا دلالة له فى مجال التأديب ، فمن باب أولى عدم المحاكمة الجنائية ، بمعنى أنه اذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف يرقى الى مستوى الجرائم الجنائية ، ولم تحرك السلطات العامة الاجراءات الجنائية ضده ، فان ذلك لا دلالة له فى المجال التأديبى أيضا . فلقد حدث تعدى من جانب بعض الأهالى على رجال الأمن وكان معهم أحد الخفراء ، ولم تحرك ضده الدعوى العمومية ، ومع ذلك فصلته الادارية تأديبيا . فلما طعن فى قرار الفصل استنادا الى عدم محاكمته جنائيا ، قالت المحكمة الادارية العليا انه بعد « اذ ثبت ماديا بالقبض عليه (الخفير) تواجده مع فريق من الأهالى المعتدين الذين كان ينبغى أن ينأى عنهم لا أن يناصرهم فى مثل تلك الظروف ، ذلك أن الأمر يتعلق فى هذا المجال : لا بالقصاص منه ، بل بالاطمئنان الى وجوده فى وظيفته ، والى صلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذى يحقق الصالح العام . فاذا انعدم هذا الاطمئنان أو تزعزع ، كان للادارة — وهى المسئولية عن رعاية الأمن واستقامة حفظته — أن تقصى من لا

تثق بصلاحيته منهم لحمل هذه الأمانة أو لا تطمئن الى حسن استعداده للتعاون معهـا فى خدمة المرفق العـام الذى تقوم عليه ، متى قامت لديها على ذلك أسباب جدية مستمدة من وقائع صحيحة ، وأصـول ثابتة تنتجه ... (ادارية عليا فى ٢٩ يونية سـنة ١٩٥٧ . س ٢ . ص ١٣٠٩) .

§ ٢– أثر الحكم الجنائى على التأديب

١ – اذا كان الاستقلال الذى توحى به الأحكام السابقة يفهم منه الانفصال التام بين الحكم الجنائى وبين الاختصاص التأديبى ، فان ذلك يكون من قبيل التعميم الخاطىء ، لأن هناك حالات استثنائية تكون فيها للحكم الجنائى حجيته فى مواجهة سلطات التأديب . ومن ذلك : أن الحكم الصادر بالادانة بتوقيع عقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف ، يؤدى بقوة القانون الى فصل الموظف أو العامل على التفصيل السابق . فاذا كان الموظف المدان جنائيا لم يحاكم اداريا بعـد ، فانه يفصل بقوة القانون منذ صيرورة الحكم نهائيا . وبالتالى لا يمكن محاكمته تأديبيا باعتباره موظفا عاملا ، وان كان من الممكن محاكمته تأديبيا باعتباره موظفا سابقا اذا كان القانون يجيز ذلك كما سنرى فيما بعد .

٢ – أما اذا كان الموظف قد سبقت محاكمته تأديبيا قبل صدور الحكم الجنائى بالادانة ، فان الأمر يختلف بحسب الظروف :

(أ) فاذا كان قد سبق الحكم عليه تأديبيا بالفصل ، فان ذلك لا يتعارض مع حجية الحكم الجنائى .

(ب) واذا كان قد سبق الحكم عليه بعقوبة تأديبية دون الفصل أو برىء تأديبيا فانه يفصل بعد صيرورة الحكم نهائيا اعمالا لحجية الحكم الجنائى ، ولا تعارض هنا أيضا .

(جـ) تبقى بعد ذلك الحالة الاستثنائية التى يدان فيها الموظف تأديبيا ، ثم يبرأ جنائيا • ولقد رأينا فيما سلف أن الأصل العـام يقضى فى معظم الحالات بالفصل بين البراءة الجنائية وبين حق الادارة فى توقيع عقوبة تأديبية عن ذات الأفعـال التى كانت محلا للمحاكمة الجنائية • ومع ذلك فهناك حالات استثنائية تتعارض التبرئة الجنائية فيها ، مع الادانة تأديبيا ، ونعنى بها حالة التبرئة الجنائيـة لانتفاء الواقعة • فاذا أدين موظف تأديبيا لأنه سرق ، أو أفشى سرا ، أو تعدى بالضرب على رؤسائه ••• الخ وصدر الحكم الجنائى بعد ذلك بتبرئته مما أسند اليه (١) ، لأن الوقائع المنسوبة اليه لم تحدث أصلا ، أو لأن الفاعل شخص آخر ، أو لأنه كان فى حالة من حالات الاباحة مثل القوة القاهرة أو الدفاع الشرعى ، ففى هذه الحالة يقـوم التعارض بين الحكم الجنـائى وبين القرار أو الحكم التأديبى • وهنـا لا بد من احترام الحجية المطلقة للحكم الجنائى ، واعمال مقتضاها ، واهدار القرار أو الحكم التأديبى (٢) •

---

(١) وهى حالة غير عدم ثبوت الواقعة لعدم وجود دليل او لنقص فى الدليل ، او لأن الواقعة غير معاقب عليها قانونا كمواقعة أنثى بالغة غير متزوجة برضاها .

(٢) واعمال الحكم المشار اليه فى المتن يقتضى بعض التفصيل :

فاذا كان الموظف قد وقعت عليه العقوبة التاديبية بقرار ادارى ، فانه يمكن سحب هذا القرار كما سنرى تفصيلا فيما بعد .

اما اذا كانت العقوبة قد وقعت على الموظف بحكم تأديبى ، فيمكن التفرقة بين حالتين :

الأولى الا يكون هذا الحكم قد حاز حجية الشىء المقضى او لم يطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا ، وهنا يمكن الطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا حتى ولو بعد فوات مواعيد الطعن ، وفقا للتوسع الـذى التزمته المحكمة الادارية العليا والذى درسناه تفصيلا فى الكتاب الثانى من مطولنا فى القضاء الادارى .

اما اذا كان الحكم التاديبى بالادانة قد طعن فيه امام المحكمة الادارية العليا ، وايدته او وقعت عقوبة مخففة ، فهنا لا سبيل للطعن فى الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا ، لأنه لا سبيل للطعن فى الأحكام الصادرة منها وفقا للتشريعات النافذة . ومن ثم لا سبيل الى معالجة هذا الوضـع الشاذ الا بتعديل التشريع ، والسماح بالطعن بالتماس اعادة النظر فى هذه الحالة امام المحكمة الادارية العليا . وقد وصل الى ذات النتيجة كل من =

٣ — ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقف عند هذا المبدأ السليم ، بل حاولت أن تقيس على انتفاء الواقعة ، محاولة استعارة وصف من قانون العقوبات للخطأ التأديبي ، والمعاقبة على أساس هذا الوصف ، ثم صدور حكم بالبراءة بعد ذلك بسبب فساد هذا الوصف . نجد هذا المعنى فى حكمها الصادر فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ص ٣٣٦) والذى تدور وقائعه حول موظف استبقى بعض المبالغ الحكومية فى ذمته لمدة طويلة ، وغير فى الكشوف الخاصة بأسماء دافعى تلك المبالغ ، فأدانه مجلس التأديب عن واقعتى « التزوير » « والاختلاس » ، وقضى بفصله . ولكن المحكمة الجنائية برأته من التزوير والاختلاس ، مع أن الوقائع — بغض النظر عن الأوصاف الجنائية — كانت ثابتة . قالت المحكمة الادارية العليا فى حكمها المشار اليه : « .. ومجلس التأديب حين قرر فصل الطاعن من الخدمة انما قدر هذه العقوبات تأسيسا على ما ارتآه من ثبوت جريمتى التزوير والاختلاس فى حقه ، الأمر الذى نفاه الحكم الجنائى صاحب القول الفصل فى الجرائم الجنائية ، والذى صدر بعد قرار مجلس التأديب ، ترى هذه المحكمة أن العقوبة التى أنزلت على الطاعن على هذا الأساس المتقدم لا تتلاءم مع الذنب الادارى الذى ثبت بصفة نهائية فى حقه . ومشروعية العقاب انما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره . فاذا ثبت أن الطاعن لم يرتكب قبل ذلك ما يؤاخذ عليه ، وأنه كفء فى عمله ، وقام بسداد المبلغ جميعه ، وضمن ملتمسه الذى تقدم به الى مدير الجامعة ظروف ومبررات الرأفة به ، فانه يتعين تعديل العقوبة المقضى بها والاكتفاء بخصم شهرين من مرتبه » .

فاذا ما وضعنا صدر الحكم فى الاعتبار ، وجدنا أن عبارة المحكمة الادارية العليا تفيد أن الحكم الجنائى يعتبر حجة فيما يتعلق بالوصف الذى يضفيه على الوقائع ، وذلك اذا ما عاقبت السلطة

= الدكتور محمد عصفور فى مؤلفه « جريمة الموظف العام » ص ١٨٦ وما بعدها والدكتور عبد الفتاح حسن ، فى مؤلفه « التأديب فى الوظيفة العامة » المرجع السابق ، ص ٢٩٢ .

التأديبية على أساس وصف جنائى معين ، وخالفتها فيه المحكمه الجنائية . ولكن السـير فى هذه الحجة الى نهايتها ، كان من المفروض أن يؤدى بالمحكمة الادارية العليا الى الحكم بالبراءة ، وهو ما لم يحـدث فى القضية ، اذ اكتفت بتخفيض العقوبة من الفصل الى عقوبة أخف ، مما يقطع بأن الأمر فى النهاية هو مجرد تطبيق لفكرة « الغلو » التى ناقشناها فى آخر أبواب مطولنا فى قضاء التأديب .

ونكتفى فى هذا المقام بالقول بأنه اذا كانت المحكمة الجنائية هى صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة فى الوصف الجنائى الذى تضفيه على الأعمال الثابتة قبل الموظف المخطىء ، فان ذلك لا علاقة له بالتأديب ، لأنه ليس من الضرورى — لكى يعاقب الموظف تأديبيا من قبل سلطة تأديبية معينة — أن يتوافر فى الخطأ التأديبى وصف جنائى معين ، بل يكفى أن يندرج الخطأ المنسوب الى الموظف فى نطاق المعنى العام للجريمة التأديبية كما حـددناه فيما سلف . والقياس على الجرائم الجنائية هو تزيد من السلطات التأديبية نرجو أن تبتعد هذه المجالس عنه لأنه تزيد ضرره أكثر من نفعه .

٤ — واذا كانت السلطات التأديبية حرة فى تكوين عقيدتها فيما يتعلق بثبوت الخطأ التأديبى قبل الموظف ، دون تقيد بما تنتهى اليه النيابة العامة فى هذا الصـدد ، فان للسلطات التأديبية أن تستأنس بما تتوصل اليه النيابة العامة فى التحقيق ، أو بما يتكشف فى أثنـاء المحاكمة الجنائية من حقائق . وبهـذا المعنى تؤكد محكمة القضـاء الادارى فى حكمها الصادر فى أول مايو سنة ١٩٥٥ (س ٩ ، ص ٤١٨) أنه « اذا استأنس مجلس التأديب بما أجرى من تحقيقات فى شأن هاتين الواقعتين ليجمع تحت نظره عناصر تهمة سوء السلوك بجميع ظروفها وملابساتها ، فانه يكون قد اتبع الطريق المألوف لاستخلاص التهمة موضوع التأديب ، وفى ثبوت التهمة على المدعى من هذه العناصر الثابتة والمنتجة فى الأوراق » .

٥ — وأخيرا ، فانه اذا كان للحكم الجنائى حجيته المطلقة من حيث قيام الوقائع المكونة للجريمة أو عدم قيامها ، فان للادارة أن

تستخلص من هذه الحجية ا يفيدها فى مهمة التأديب • كما أن تلك الحجية لا تقيدها الا فى الحدود المتعارف عليها • وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى مثلا فى حكمها الصادر فى ١٢ يناير سنة ١٩٥٤ (س ٨ ، ص ٤٤٣) « لا شبهة فى أن قوة الشىء المقضى التى لحكم البراءة مقصورة على نفى واقعة سرقة الوقود عن المدعى ، بحسبان أنها كانت موضوع الاتهام الذى فصل فيه الحكم الجنائى • أما البحث فى مدى اهمـاله الادارى ، فلم يكن موضوع المحاكمة ، ولا يرتقى التصـدى له الى مراقى الحقيقة القانونية للشىء المحكوم فيـه : بما لا يقبل نفيا ولا دحضا • فاذا استبان من التحقيق ــ بما لا يدع مجالاً للشك ــ تهاون المدعى وتفريطه ، وما يقطع بتعمده الاستهتار بواجباته ••• اندفع ما يتزرع به المدعى من أن براءة ساحته فى تهمة السرقة ، كان ينبغى أن تنعكس على سند الجزاء التأديبى الذى ناله بموجب القرار المطعون فيه » •

الباب الثانى

العقوبة التأديبية

مقدمة عامة :

يحكم العقوبة التأديبية (أو الجزاء التأديبى (١) كما أطلق عليها المشرع فى القانونين الأخيرين) المبدأ المعروف والمستقر فى قانون العقوبات من أنه « لا عقوبة بلا نص »(٢) (Nulla poana sine lege) وذلك بعكس الجريمة التأديبية كما رأينا فى الباب الأول . وهذا المبدأ هو الذى يحكم جميع التفاصيل التالية فى هذا الباب .

وبالتالى فاننا نبدأ بدراسة هذا المبدأ ، وتحديد مدلوله ، وعرض العقوبات التأديبية التى يقررها المشرع ، والغاية منها ، ثم نعقب على ذلك بدراسة العقوبات التبعية ، والفكرة التى تقوم عليها ، ثم ندرس العقوبات المقنعة التى قد تلجأ اليها الادارة تفاديا لاجراءات التأديب ، وما قد يختلط بالتأديب من حيث الظاهر ، ثم نختم هذا الباب بدراسة طرق انقضاء العقوبة التأديبية ، وكل ذلك بنفس الأسلوب الذى اتبعناه عند دراسة الجريمة التأديبية .

---

(١) بالرغم من أن المشرع قد فضل اصطلاح « الجزاء التأديبى » فى قانونى العاملين الجديدين ، فانه استعمل اصطلاح « العقوبة التأديبية » كما ورد فى المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٢) "Il n'y a pas de sanction disciplinaire sans texte."

الفصل الأول

مبدأ شرعية العقوبة

وفيما يلى نعرض أولاً للأحكام العامة التى يقوم عليها مبــدأ شرعية العقوبة ، ثم ندرس بعد ذلك العقوبات المختلفة التى يجوز توقيعها على الموظفين كما حددتها النصوص فى مصر وفى بعض القوانين المقــارنة .

المبحث الأول

الأحكام العامة لمبدأ شرعية العقوبة

١ — يقوم المدلول المباشر لهذا المبدأ على أن السلطة التأديبية المختصة اذا كانت تترخص فى تقدير ما ينــدرج فى نطاق المخالفات التأديبية ، فانها ملزمة بأن توقع عقوبة قد حددها المشرع من قبل ، فلا تستطيع أن تســتبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع ، ولو كان ما توقعه على الموظف أخف من العقوبة المقررة ، وحتى لو تم ذلك برضاء الموظف ، لأن مركز الموظف مستمد من القــوانين مباشرة ؛ فلا يجوز الاتفــاق على عكسه ، ولكن اذا كانت العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر — كما هو الشأن فى قانون العقوبات — فان ثمة فارقا جوهريا بين القانونين :

ففى قانون العقوبات يوجد ارتباط كامل بين كل جريمة على حدة ، وبين ما يناسبها من عقاب : فتحديد العقوبة هو عمل المشرع بالدرجة الأولى . الحرية التى قد تترك للقاضى الجنائى محددة ، وتنحصر فى تحديد العقوبة الملائمة من بين حدين : كالحبس أو السجن من كذا الى كذا ، أو الخيار بين توقيع عقوبة ماليــة أو عقوبة مقيــدة للحرية ، أو توقيع العقوبتين .

أما فى القانون التأديبى ، فان القاعدة انعــامه ان المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على الموظف المخطىء ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة . وقضاء المحكمة الادارية العليا قديمه وحديثه مستقر على هذا المبدأ . ومن ذلك :

ــ حكمها الصادر فى ٥ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٣٩٨) حيث تقول : « ان تقدير ملاءمة العقوبة للذنب الادارى الذى ثبت فى حق الموظف هو من سلطة الادارة ، لا رقابة للقضاء فيه عليها الا اذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة أى بسوء استعمال السلطة » .

ــ وفى حكمها الصادر فى ٢٤ ديسمبر ســنة ١٩٦٦ (س ١٢ . ص ٤٨٧) تعيد تأكيد المبدأ بقولها « ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الادارية المستحقة للعقــاب انما مرجعه الى تقدير جهة الادارة ... كما أن تقدير العقوبة للذنب الادارى الذى ثبت فى حق الموظف هو أيضــا من ســلطة الادارة ، لا رقابة للقضاء فيه الا اذا اتسم بعــدم الملاءمة الظاهرة أى لسوء استعمال السلطة » .

فاختيار العقوبة اذاً هو من قبيل السلطة التقديرية ، تمارســها الادارة فى حدود الضوابط التى تحكم هذه الفكرة (١) . وسوف نعود الى مناقشة هذا الموضوع مرة أخرى عند دراسة رقابة القضــاء على القرارات والأحكام التأديبية .

٢ ــ على أن سلطة الادارة فى اختيار العقوبة الملائمة تختفى فى حالة ما اذا حدد المشرع عقوبة بذاتها لجريمة تأديبية معينة كما رأينا فى الأمثلة التى ضربناها فيما سلف ، لا سيما فى لوائح الجزاءات .

---

(١) يراجع فى تفاصيل هذه الفكرة احد مؤلفينا « نظرية الانحراف فى استعمال السلطة » طبعة سنة ١٩٧٦ او « النظرية العامة فى القرارات الادارية » فى اى من طبعاته المتعددة .

وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا « ان ترخص سلطة التأديب فى اختيار العقوبة ، منــاطه ألا يكون المشرع قد حدد عقوبة بعينها لمخالفة محددة ، فحينئذ يتعين توقيع العقوبة المقررة • ومن ذلك الحظر المنصوص عليه بالمادة ٩٥ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ فيما يتعلق بالجمع بين وظيفة عامة وبين رئاســة أو عضوية مجلس ادارة احدى الشركات المساهمة أو الاشــتراك فى تأسيسها » (والعقوبة المقررة فى هذه الحالة هى الفصل • حكمها فى يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١ • ص ٢٧٠) •

ويصدق ذات المبدأ بالنسبة للعقوبات التأديبية المقررة فى لوائح الجزاءات • وقد أفتت الجمعيــة العمومية للقسم الاستشارى بأنه لا يجوز لجهة الادارة أن تحتال لتوقيع عقوبة غير العقوبة الواردة فى لائحة الجزاءات ، وقالت « انه عنــدما يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن أنواع المخالفات ، وما يقابلها من الجزاءات التأديبية ، فان هذه اللائحة تكون جزءا من النظام القانونى للعاملين ، وتنطوى على ارتباط بين الجرم الادارى والعقوبة المحددة له على نحو ما هو مقرر فى قانون العقوبات • ومن ثم تصبح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة عند ثبوت المخالفة بتوقيع الجزاء المقــرر لها فى اللائحة ، وتنحسر عنها السلطة التقديرية المسلم بها كقاعدة عامة فى اختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات المقــررة فى النظام الوظيفى ••• ومن ثم فان كل مخالفة يوضــع لها جزاء فى لائحة الجزاءات يمكن تحــديد السلطة المختصة بتوقيعه طبقا للقواعد المنصوص عليها فى المادة ٦٠ (من لائحة العاملين بالقطاع العــام) ، ولا تملك سلطة أخرى غيرها أن تتولى توقيــع الجــزاء » (فتــوى الجمعيــة العموميــة الصــادر فى ٢٠/١٢/١٩٦٩ ملف رقم ٨٦/٢/١٣٢) • ومقتضى هذه الفتوى أن المشرع اذا حدد عقوبة معينة لجريمة تأديبية معينة فانه لا يكون قد ألغى السلطة التقديرية للادارة فى هذا المجال فحسب ، بل انه يكون أيضا قد حدد السلطة المختصة بتوقيع العقوبة • بحيث لا يمكن لسلطة تأديبية أخرى أن تتصدى لذات المخالفة التأديبية المقننة ، وأن توقع على مرتكبها عقوبة مما يدخل فى اختصاصها وهذا اجتهاد سليم •

٣ — ويترتب على تحديد المشرع للعقوبة التأديبية نتيجة هامة ، يشير اليها الفقه ، ويطبقها القضاء ، وهى اعمال التفسير الضيق فيما يتصل بتفسير وتطبيق العقوبات التأديبية . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ، ص ٤٧٧) « ... ومن حيث ان العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالا فى التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح ، شأنها فى ذلك شأن العقوبات الجنائية ، بسبب أنها قيد على الحريات ، فكذلك العقوبة التأديبية وآثارها العقابية ، فانها قيد على حقوق الموظف ، والمزايا التى تكفلها له القوانين واللوائح . فلا محل لاعمال أدوات القياس ، ولا محل للاستنباط . ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده ، فيسوغ للمحكمة — على سبيل المثال — أن تحكم على الموظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب ، فى حين أن المادة ٨٤ تقضى بألا تزيد مدة الوقف على ثلاثة شهور ، ثم يقال بعد ذلك ، ان المحكمة كانت تملك الحكم بالعزل ، فيجوز لها من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل بدون مرتب مدة سنة » .

وقد أعملت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى قضية طريفة تتلخص ظروفها فى أن المحكمة التأديبية عاقبت أحد الموظفين بخفض درجته للخطأ الذى ثبت قبله . ولما طعن فى هذا الحكم أمام المحكمة الادارية العليا تبين لها أن الموظف المحكوم عليه بخفض الدرجة كان وقت صدور الحكم عليه فى الدرجة السادسة بالكادر الفنى العالى . ولو نفذ الحكم لاقتضى الأمر تجاوز خفض الدرجة الى تغيير نوع الوظيفة بنقله من الكادر العالى الفنى . ولهذا فان المحكمة الادارية العليا قضت بالغاء الحكم المطعون فيه « لأن الموظف المحكوم بخفض درجته كان فى الدرجة السادسة .. وهى أدنى درجات هذا الكادر (الفنى العالى) فان مجازاته بخفض درجته الى الدرجة السابقة عليها ، وهى الدرجة السابعة ، ينطوى على خفض الكادر التابع له . ولما كانت عقوبة خفض الكادر ليست من العقوبات التى ورد على سبيل الحصر النص على جواز توقيعها على الموظفين فى قانون موظفى

الدولة (٢١٠ لسنة ١٩٥١) فمن ثم يتعين تصحيح الحكم المطعون فيه بالاقتصار على توقيع احدى العقوبات الواردة فى المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذى أصبح واجب التطبيق الآن » . (حكمها فى ١٧ يونية سنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ١٢٠٤) (١) .

٤ — والحكم السابق يثير سؤالا عاما بخصوص القانون الواجب النفاذ فى هذا الصدد : اذا وقعت الجريمة التأديبية فى ظل قانون يحدد عقوبات معينة ، ثم تغير القانون بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل فيها ، فأى القوانين تطبق ؟ ! لا شك أن السلطة التأديبية مقيدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب ، فهى لا تستطيع أن توقع الا العقوبات النافذة وقت استعمال اختصاصها بغض النظر عن العقوبات التى كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة ، تفريعا على أن الموظف يشغل مركزا نظاميا يخضع للقوانين الجديدة . ومن ثم فان القرارات أو الأحكام الصادرة بالعقاب يحكم على شرعيتها وفقا للقوانين السارية وقت صدورها .

ولكن المحكمة الادارية العليا أضافت الى ذلك أن الحكم الذى يقوم به سبب من أسباب الطعن ، يخضع الفصل فيه للقانون النافذ

---

(١) ووقعت على الموظف عقوبة الايقاف عن العمل لمدة ستة اشهر بدون مرتب .

وراجع بذات المعنى حكمها الصادر فى ١٢ مارس سنة ١٩٦٦ (س ١١ ص ٥٣٢) وفيه رفضت التسليم بشرعية عقوبة تخفيض الدرجة اذا كان من مقتضى تطبيقاتها تنزيل الموظف من الدرجة الثامنة الى موظف مؤقت ، وقالت فى تبرير حكمها : « ... وليس من مقتضى ذلك انزال اية عقوبة على الموظف متى تعدى اثرها الى ما يعتبر جزاءا آخر لم يرد بشأنه نص القانون ، اذ ان الجزاء الادارى ، شأنه فى ذلك شأن الجزاء الجنائى ، لا يوقع بغير نص ... وترتيبا على ذلك فأن عقوبة خفض الدرجة اذا ما وقعت على موظف الدرجة الثانية .. وكان من نتيجتها نقل الموظف المذكور من سلك الموظفين الدائمين الى الموظفين المؤقتين ، تكون مخالفة للقانون متعينا الغاؤها » وبالرغم من أن المخالفة والعقاب وقعا فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فان المحكمة الادارية العليا طبقت القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ النافذ وقت اصدار حكمها ، ووقعت على الموظف عقوبة ثلاثة اشهر وقف بلا مرتب .

وقت الفصل أمام المحكمة الادارية العليا • وكان ذلك بخصوص الأحكام التأديبية التى وقعت فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٤١ ، ولم يفصل فى الطعون المقدمة فيها الا فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذى ألغى بعض العقوبات التى كانت مقررة فى القانون الأول ، فهى فى حكمها الصادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ١٧١) تقرر : « ومن حيث ان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى وقع فى ظله هذا الاخلال قد ألغى بمقتضى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذى تضمن فى المادة الثانية منه من مواد اصداره النص على هذا الالغاء صراحة ، وعلى أن يلغى كل حكم يخالف أحكامه • ومن حيث ان هذا القانون الأخير قد حدد فى المادة ٦١ منه الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين شاغلى الدرجات دون الثالثة فى ستة بنود بادئا بأخفها وطأة وهى ••• وبذلك يكون هذا القانون قد ألغى ثلاثة من الجزاءات التى يجوز توقيعها وفقا لأحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وهى : خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة • وهذا هو الجزاء الأخير الذى قضى به الحكم المطعون فيه • » وبعد أن أشارت المحكمة الى أن هذا الجزاء الأخير مشوب « بالغلو » قالت : « انه على هذا الوضع ، وقد قام بالحكم المطعون فيه حالة من أحوال الطعن أمام هذه المحكمة تستوجب الغاءه ، والحكم على الطاعن بالجزاء المناسب لما ثبت وقوعه منه من مخالفات فان مركزه القانونى فى شأن هذا الجزاء يظل معلقا الى أن يفصل فى الطعن الراهن بصدور هذا الحكم • ومن ثم فان أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فيما تضمنته من الغاء جزاءات خفض المرتب وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة تسرى على حالته بأثر مباشر ، بحيث لا يجوز توقيع أحد هذه الجزاءات عليه » (١) •

---

(١) واوقعت عليه المحكمة الادارية العليا جزاء الخصم شهرين من مرتبه ، مع حرمانه من المرتب عن مدة الوقف . وراجع بذات المعنى حكمها الصادر فى ١٥ مايو سنة ١٩٦٥ ، ص ١٠ ، س ١٣٦٣ .

واعمالا لذات القاعدة قضت فى حكمها الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ، ص ٢٠٨) بتعديل الحكم الصادر بفصل احدى العاملات مع حرمانها من المعاش ، لأنه قبل الفصل فى الطعن ، كان قد صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وعدل فى العقوبات التى توقع على العاملين ، ومنع الحرمان من المعاش أو المكافأة فيما يجاوز الربع ، فقضت المحكمة الادارية العليا « بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبالغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من حرمان المدعية فيما يزيد على ربع المكافأة التى تكون مستحقة لها » .

ولكن يبدو أن المحكمة الادارية العليا تقيد المبدأ السابق بأن تقوم بالحكم أو القرار المطعون فيه حالة تجعله قابلا للالغاء اذا ما طعن فيه أمامها . أما اذا كان الحكم أو القرار الصادر فى ظل القانون القديم سليما ، فان المحكمة الادارية العليا لا تتعرض له ، حتى ولو وقعت عقوبة لا يقرها القانون الجديد ما دامت تلك العقوبة كانت نافذة وقت توقيعها . وقد طبقت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ٧ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٥٤) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : وفقا للقرار الجمهورى رقم ٢١٩٠ لسنة ١٩٥٩ الخاص بنظام هيئة السكك الحديدية ، والقرار الوزارى رقم ١٠٨ الصادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٠ الخاص بلائحة الجزاءات ، تضمنت لائحة الجزاءات المشار اليها عقوبة خفض الراتب . صدر بعد ذلك القرار الجمهورى رقم ٣٥٧٦ لسنة ١٩٦٦ ونص على استمرار العمل بالقرارات القائمة وقت صدوره فى شئون العاملين بالهيئة ، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وهذا القانون الأخير قد ألغى — كما ذكرنا — عقوبة خفض الراتب . وقعت على أحد الموظفين عقوبة خفض المرتب فى ظل التشريعات القديمة والتى كانت تجيز توقيع هذه العقوبة . طعن العامل فى هذه العقوبة فى ظل القرار الجمهورى الجديد ، والذى ألغى تلك العقوبة ضمنا ، ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت الغاء الحكم المطعون فيه وقالت : « انه وان كان توقيع عقوبة خفض الراتب يتعارض مع نصوص القانون المشار اليه (٤٦ لسنة ١٩٦٤) الا أن القرار الجمهورى رقم ٣٥٧٦

لسنة ١٩٦٦ ليس له أثر على الحكم المطعون فيه ، الذى تبحث سلامة تطبيقه للقانون على أساس القرارات والقــواعد التنظيمية التى كان معمولا بها عند صدوره دون غيرها » .

ومما يؤكد المعنى السابق حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٤ يناير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٢١٩) فى الظروف التالية : أهمل أحد مشايخ البلد فى الرقابة مما مكن أحد المزارعين فى نطاق اختصاصه من زراعة تبــغ فى أرضه ، ولم يبلغ الشيخ عن هذه المخالفة قبــل ضبطها ، فوقع عليه مدير الأمن غرامة مقدارها مائتا جنيه بالتضامن مع الزراع اعمــالا للأمر العالى الصادر فى ٢٥ يوليــو سنة ١٨٩٠ (المعدل بالدكريتو الصادر فى ١٠ مايو سنة ١٨٩٢) . طعن الشيخ فى هذا القرار استناداً الى أنه قد صدر بعده القانون رقم ٩٢ لســنة ١٩٦٤ والذى ألغى العقوبة بالنســبة الى الشــيخ اكتفاء بالعقوبة التأديبية ، فقضى بالغــاء القرار المطعون فيــه تطبيقا لمبدأ القانون الأصلح للمتهم ، وجاء فى الحكم الصادر بالالغاء : « واذ صــدر القانون المذكور بعد رفع الدعوى ، وقبل الفصل فيها ، واذ عدل تأثيم جريمة الاهمــال فى التبليغ من اعتبارها جريمة جنائية الى اعتبارها جريمة تأديبية ، فانه يكون أصلح بالنسبة للعمدة وشيخ البلد ، ويكون وفقــا لحكم المادة الخامسة من قانون العقوبات هو الواجب التطبيق بالنسبة الى المدعى الذى حكم عليه بصفته شيخ بلد عن جريمة الاهمال فى التبليغ ، ما دام أن الحكم الصادر ضده بالعقوبة مطعون فيه فى هذه الدعوى ، ولم يفصل فيها حتى صدور القانون الأصلح . وبذلك يتعين الغاء القرار المطعون فيه لتقوم جهة الادارة من جديد باتخــاذ الاجراءات لمحاكمة المدعى تأديبيا » .

ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت اقرار المبدأ السابق ، والغت الحكم وقررت : « ومن حيث انه اذا كان تغريم المدعى قد تم بقرار ادارى نهائى صدر وفقا لأحكام القانون السارى وقت صدوره ، فانه لا محل أصلا لاعمال قاعدة القانون الأصلح للمتهم المنصوص عليها فى المادة الخامسة من قانون العقوبات فى مجال الغاء القرار المذكور الذى

ينظر فى شرعيته الى الأوضاع التى كانت قائمة وقت صدوره ، واذ كان هذا القرار النهائى قد صدر صحيحا قبل العمل بأحكام القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٦٤ ، فان الحكم المطعون فيه يكون قد جانب الصواب اذ قضى بتطبيق هذا القانون الأخير على واقعة الدعوى » .

٥ — ومن أهم النتائج التى رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقاب قاعدة « عدم عقاب المخطىء عن ذات الفعل مرتين » (١) . ولقد ردد القضاء الادارى المصرى هذه القاعدة الأصولية غداة انشائه :

— فمحكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٤ يونية سنة ١٩٥٤ (س ٨ ص ١٥٣٦) تعلن فى صراحة ووضوح « أن من أوليات المبادىء القانونية المسلمة عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحــدة الا مرة واحــدة . والآنذار هو من العقوبات التأديبية التى تدخل فى اختصاص رئيس المصلحة ... فما كان يجوز معاقبته (العامل المخطىء) مرة ثانية عن ذات التهمة » .

— وتؤكد المحكمة الادارية العليا ذات القاعدة حيث تقول : « اذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه ، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليــه عن السلوك ذاته ، ما دام هو عن عين الجريمة التأديبية . » (حكمها فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ص ٣٨٣) . وفى حكمها الصادر فى ١٢ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٤٣٩) تعود فتقــول : « لا يجــوز معاقبة الموظف عن الذنب الواحد مرتين . وهــذا من

---

(١) "Non bis ni idem".

"L'infraction disciplinaire ne peut être punie que d'une seule peine".

قضاء مستقر لمجلس الدولة الفرنسى : راجع من احكامه فى هــذا الصدد : حكمه الصادر فى ٢ اغسطس سنة ١٩٢٨ فى قضية (Lorillot) المجموعة ص ١٠٠٧ وفى ١٥ يوليو سنة ١٩٥٥ فى قضـ(Chrestia-Blanchine) المجموعة ص ٤٤٦ وفى ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٧ فى قضية(Bertault) المجموعة ص ٥٧٥ .

ابتداهات التى تقتضيهـا العدالة الطبيعية ، ومن الأصول المسلمة فى القوانين الجزائية • وأيا كانت طبيعة الجـزاء التأديبى الذى وقع أولا ، فانه يجب ما عـداه ، ما دام قد وقـع بالفعل طبقا للأوضاع القانونية الصحيحة » •

ولكن لكى تطبق هذه القاعدة المنطقية ، والتى تقتضيها العدالة ، يجب أن تتوافر شروط معينة نشير اليهـا فيما يلى لازالة بعض اللبس والغموض الذى قد يصاحب تطبيق تلك القاعـدة •

أولا : يجب أن نكون بصدد عين الأفعال التى عوقب الموظف من أجلهـا • فاذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة ، فان الادارة تستطيع أن تستعمل سلطتها التأديبية قبلها (قضاء مطرد لمجلس الدولة الفرنسى • راجع على سبيل المثال حكمه الصـادر فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ فى قضية (Cauwerts) المجموعة ص ٦٧١ وفى ٢١ فبراير سنة ١٩٥٧ فى قضية " Klee " المجموعة ص ١٠٧ وفى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٢ فى قضـية (Vertongen) المجموعة س ٦٢) •

ثانيا : يصـدق الحكم السابق من باب أولى بالنسـبة الى الجريمة المستمرة ، فاستمرار الموظف فى المخالفة التى جوزى من أجلها (كما تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصـادر فى ١٦ مايـو سنة ١٩٥٩ س ٤ ، ص ١٢٩٢) « يبرر عقابه مرة أخرى • وهذا هو الأصل المسلم به بالنسبة للجـرائم المستمرة ، حتى لا يشجع الموظفون على الاستمرار فى الاخلال بواجبات وظيفتهم » •

وعودة الموظف الى ارتكاب ذات الذنب الذى عوقب من أجـله يعتبر ظرفا مشـددا كما رأينا فى بعض لوائح الجزاءات وهو تطبيق للقواعد العامة فى هذا الصدد •

ثالثا : ذهب مجلس الدولة الفرنسى الى تقييد قاعـدة عـدم تعدد العقوبة ، بحصرها بالنسبة الى سلطة ادارية واحدة • بمعنى أنه

اذا مارست سلطة معينة اختصاصهـا المشروع بالتأديب عن واقعـة معينة ، فلا يمكنهـا أن تعود ، فتمارس سلطتها بالعقاب عن ذات الوقائع . ولكن سلطة ادارية أخرى ، تستطيع أن توقع عقوبة تأديبية أخرى اذا ما كان ذلك يدخل فى اختصاصهـا (حكمه الصادر فى ٢٨ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ ؛ فى قضية (Bellefroid) المجموعة ، ص ١٢٠٧)[١] .
ولكن هـذا القيد يحتاج فى رأينا الى شىء من التوضيح : ان الموظف المخطىء ، يخضع فى العادة لسلسلة من الرياسات . وقد يكون فى وسع رئيسه المباشر توقيع عقوبة تأديبية معينـة ، على أن يكون للرئيس الادارى الأعلى حق التعقيب على هذه العقوبة كما سنرى عند دراسة السلطة التأديبية . وفى هـذه الحالة اذا ما اسـتعمل الرئيس الأدنى سلطاته بالعقاب ، فانه لا يكون من حـق الرئيس الادارى الأعلى العقاب مرة أخرىعن ذات الأفعال ، بل يقتصر حقه على التعقيب على العقوبة الموقعة : فاذا ما وجد أنها ملائمة أقرها ، والا فله حق الالغاء أو التعـديل حسبما تقرره القوانين واللوائح المنظمة لسلطته فى التعقيب ، وكما سنرى تفصيلا فى الباب الأخير من هذا المؤلف . واذاصدر قرار بالتعقيب على قرار السلطة التأديبية الدنيا ، فان ذلك يعنى سحب القرار الصادر من السلطة الدنيا ، بحيث لا نكون فى نهاية الأمر الا أمام عقوبة واحدة .

ولكن الاستثناء المشار اليـه لا يعمل الا اذا كان الموظف يتبع جهتين مختلفتين ، وقـد أقر المشرع لكل منهما بمعاقبته استقلالا عما يصدر منه من أفعال . فحينئذ يمكن القول بأن الفعل الواحد ، يعرض مرتكبه للمعاقبة مرتين ، كموظف يدرس فى معهد معين ، ويضبط وهو يغش : فانه يعاقب تأديبيا عن واقعة الغش فى المعهد الذى يدرس فيه ؛ بصفته طالبا ، ثم يعاقب مرة أخرى أمام الجهة التى يعمل بها

---

(١) وراجع مؤلف فرانسيس دلبريه ، المرجع السابق ؛ ص ١١٤ ، حيث يقرر :

"Les mêmes faits pourraient donc être punis de deux sanctions si elles êtaient prononcées par deux autorités differentes."

لما تلحقه هـذه الواقعة بمركزه من مهانة • وعلى العموم فان هذه حالة نادرة (١) •

رابعا — قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن اختلاف الأوصاف يبرر تعـدد العقاب عن ذات الأفعال • ولا يكون ذلك الا اذا صدرت تشريعات مختلفة تضفى على بعض الوقائع أوصافا تخضعها لنظم مختلفة (٢) « حـكمه الصادر فى ١٨ نوفمبر سـنة ١٩٥٣ فى قضية (Garrigue) المجموعة ص ٤٩٩ و فى ١٥ فبراير سنة ١٩٦١ فى قضية (Caise primaire de securité social du Gord) المجموعة ص ١٢٧ وفى ٨ يوليو سنة ١٩٦٥ فى قضية (Van Criekingen) المجموعة ، ص ٧٤٦ »

خامسا — اذا عوقب موظف عن أفعال معينة ، وألغى القرار أو الحكم الصادر بالعقاب لعيب فى الشكل أو الاختصاص ، فانه يمكن أن يعاقب مرة أخرى عن ذات الافعال ، دون أن يعـد ذلك خروجا على القاعدة التى نحن بصددها،لأن حكم الالغاء لم يصدر لأن الموظف برىء مما نسب اليه ، أو أن ما ارتكبه لا يعتبر جريمة تأديبية ، بل لعيب شكلى لا يمس صلب الموضوع • وفى هذه الحالة اذا أعيـدت محاكمة الموظف المخطىء ، فان المحاكمة الجديدة لا علاقة لها بالمحاكمة القديمة ، ولا بما انتهت اليه من حيث البراءة أو الادانة أو العقوبة

---

(١) ودليل ما نقول ما جاء فى فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ص ٢٦٨) بخصوص شغل احد الموظفين لوظيفتين فى جهتين مختلفتين فى وقت واحد . فقد قررت الجمعية العمومية « ان شغل الموظف لأكثر من وظيفة يعتبر اخلالا منه بواجبات كل وظيفـة يشغلها ، مما يستتبع قيام الحق لكل جهة يعمل بها فى توقيع الجزاء المناسب عليه لشغله وظيفة أخرى ، مع مراعاة أن مباشرة احدى الجهتين لحقها فى توقيع الجزاء يسلب الجهة الأخرى هذا الحق ، اذا القاعدة المقررة فقها وقضاء انه لا يجوز مجازاة الموظف عن جريمة واحدة مرتين » .

فتعدد التبعية لا يبيح الحق فى تعدد العقاب الا اذا وجد نص صريح بذلك لاختلاف التكييف القانونى لذات الوقائع ، أو لاختلاف صفة الموظف بالنسبة لذات الوقائع .

(٢) "Diverses sanctions pourront être appliquées pour des causes juridiques distinctes."

الموقعة • ومن ثم يجوز أن توقع على الموظف عقوبة أقسى من العقوبة التى تضمنها القرار أو الحكم الملغى (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٠ يونيه سنة ١٩٥٨ فى قضية (Louis) المجموعة ، ص ٣٦٨) •

سادسا — ان الممنوع وفقا لقاعدة عدم شرعية تعدد الجزاءات عن ذات الأفعال ، أن يعاقب الموظف أكثر من مرة عن ذات الخطأ • ولكن ذلك لا يمنع سلطة التأديب أو الادارة أن تضيف الى الجزاء أمورا أخرى لا تعتبر فى ذاتها عقوبة تأديبية ، اذا ما رأت أن مصلحة المرفق العام تقتضى ذلك :

(أ) فمن ناحية سلطات التأديب يمكنها أن تضيف الى العقاب ، فى الأسباب المبررة للعقوبة ، ما يعن لها من ملاحظات عن الأسباب التى أدت الى ارتكاب الخطأ ، وما يستحسن عمله مستقبلا لتلافى تلك الأخطاء • ومن ذلك اقتراح نقل العامل الى وظيفة أخرى ، أو ألا يعهد اليه بعمل معين اذا ما ثبت أن الظروف المحيطة بهذا النوع من العمل هى التى تدفعه الى الخطأ وتهيىء له أسباب ارتكابه (١) • ومن ذلك أيضـا أن تنبه سلطة التأديب الموظف المقصر الى خطورة العود الى ارتكاب الجريمة التى عوقب من أجلها • (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصـادر فى ١٤ نوفمبر سـنة ١٩٦١ فى قضية (Mattheeuws) المجموعة ، ص ٩٤٦ وفى ١٦ أكتوبر سنة ١٩٦٢ (قضية (Baekrwoodt) المجموعة ص ٨١٣) •

(ب) ومن ناحية الادارة . فانها تستطيع أن تضيف الى العقوبة الموقعة اجراء اداريا آخر ، يدخل فى اختصاصها ، اذا لم يكن عقوبة تأديبيـة بطبيعته ، ومن ذلك :

(١) بهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليـا فى حكمها الصـادر فى ٤ ابريل سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ١٠٦٣) « اذا تضمن القرار التأديبى تحريم اشتغال المدعى مدرسا بمدارس البنات فانه — فضلا عن أن ذلك لا يتضمن نوعا من الجزاء — لا يخرج عن أن يكون توجيها من مصدر القرار للجهة [illegible] » •

[illegible]

— أن تلجأ الادارة الى فصل الموظف المخطىء فصلا غير تأديبى بعد توقيع العقوبة عليه ، لأن حق الادارة فى فصل الموظف بغير الطريق التأديبى هو حق مطلق ، تترخص الادارة فى استعماله حسب مقتضيات الصالح العام • وهذا ما أكدته المحكمة الادارية العليا باستمرار ، لا سيما فى حكمها الصادر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ « س ١٣ ، ص ٢٨٣ » (١) •

— أصدرت الادارة قرارا تنظيميا بخصم سبعة أيام من أجازات الموظفين الذين يتأخرون عن مواعيد الحضور صباحا ، فأفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ١٦ يونيه سنة ١٩٦٥ (س ١٩،ص٤١١) بأنه « يجوز توقيع جزاء تأديبى بالاضافة الى الخصم المشار اليه ، ولا يعتبر ذلك ازدواجا فى الجزاء عن ذات المخالفة ، لانتفاء صفة الجزاء التأديبى عن الخصم من الأجازات الاعتيادية » •

سابعا — اذا كان الموظف عضوا فى نقابة مهنية — كنقابة الأطباء أو المهندسين أو المحامين ••• الخ وارتكب خطأ مهنيا ، وحوسب عليه فى نقابته ، فان ذلك لا يحول بين جهة الادارة وبين محاسبته عن ذات الأفعال • وقد أصلت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ١٩٧٩/١٢/٨ (مجموعة المبادىء ، ص ٣٩٠٣) حيث ردت على الدفع بأن مساءلة الطبيب الموظف تأديبيا عما ينسب اليه من خروج على مقتضى الواجب فى عمله بعيادته الخاصة لا ينعقد الا للهيئة التأديبية المشكلة بنقابة الأطباء ، وأن الجهة الادارية التابع لها بصفته موظفا عاما لا تختص بمساءلته تأديبيا عن هذه الأمور : قالت المحكمة الادارية العليا بعد أن استعرضت النصوص الواردة فى قانون نقابة الأطباء « وبهذه المناسبة لا ينحسر اختصاص السلطات التأديبية المختصة المنصوص عليها فى قوانين

---

(١) ويتعلق الحكم بأحد الموظفين نسبت اليه أخطاء عديدة ، فاقترحت سلطة التحقيق توقيع عقوبة معينة مع اتخاذ اجراءات فصله بغير الطريق التأديبى ، ونفذت الادارة الاقتراحين ، فقضت المحكمة الادارية العليا بشرعية القرارين ، لأن الفصل غير التأديبى ، ليس بعقوبة تأديبية •

العاملين عن النظر فى تأديب الأطباء الخاضعين لهذه القوانين بالنسبة للمخالفات التى يرتكبونها خارج نطاق عملهم ، متى كانت هذه المخالفات تشكل مسلكا معيبا ينعكس على سلوكهم العام فى مجال وظائفهم ، وتوقع عليهم الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى نظمهم الوظيفية التى تتسق مع مراكزهم القانونية الوظيفية وذلك دون اخلال بحق النقابة فى النظر فى أمرهم عن هذه المخالفات ، وتوقع عليهم الجزاءات التى تضمنها قانون النقابة ، والتى تتلاءم مع صفة الاطباء النقابية »

ثامنا — وأخيرا فان المشرع نفسه قد يضيف الى العقوبة الاصلية بعض العقوبات ذات الطابع التكميلى أو التبعى كما سنرى فيما بعد .

المبحث الثانى

قائمة العقوبات التأديبية

الأصل المقرر أن المشرع هو الذى يحدد العقوبات التى يجب توقيعها على الموظفين وفقا لمبدأ شرعية العقوبة الذى شرحناه فى المبحث السابق . ويجرى المشرع على أن يضمن قوانين التوظيف الخاصة بكل طائفة من العاملين العقوبات التى توقع عليها ، مراعيا فى ذلك طبيعة الأعمال التى يمارسونها ، ودرجة مرتبتهم فى السلم الادارى . واذا سمح المشرع لسلطة ما بأن تصدر لائحة جزاءات ، فانها تكون مقيدة بالعقوبات التى قررها المشرع ، وتنحصر سلطتها فى تحديد الجرائم التأديبية التى يعاقب الموظف اذا ارتكبها ، واختيار العقوبة الملائمة لها من بين العقوبات التى قررها المشرع . ولكنها لا تستطيع أن تبتدع عقوبة جديدة ، ولو عن طريق القياس على العقوبات التى حددها المشرع .

وفيما يلى نعرض لقوائم العقوبات التأديبية المقررة فى مصر ، ثم فى الدول العربية التى عرضنا لها فيما سلف ، ثم فى فرنسا ، وأخيرا نبدى ملاحظاتنا العامة بخصوص تلك العقوبات .

المطلب الأول

العقوبات التأديبية فى مصر

اذا غضضنا الطرف عن الكادرات الخاصة ، فاننا نجد أن العقوبات التأديبية بالكادر العام قد مرت بالمراحل الآتية :

أولا — فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

نصت المادة ٨٤ منه (معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) على ما يلى : « العقوبات التى يجوز توقيعها على هؤلاء الموظفين (المعينين على وظائف دائمة) عن المخالفات المالية والادارية هى : ١ — الانذار . ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين . ٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر . ٤ — الحرمان من العلاوة ٥ — الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر . ٦ — خفض المرتب . ٧ — خفض الدرجة . ٨ — خفض المرتب والدرجة . ٩ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة . ويترتب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المجلس التأديبى وقف الموظف حتما رغم طعنه بالاستئناف » .

ثانيا — فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

لما أصدر المشرع القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية) أعاد النص على العقوبات التأديبية التى يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها ، وذلك فى المادة ٣١ منه على النحو التالى :

« يكون للمحاكم التأديبية بالنسبة الى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها توقيع الجزاءات الآتية ١ — الانذار • ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين • ٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر • ٤ — الحرمان من العلاوة • ٥ — الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٦ — خفض المرتب • ٧ — خفض الدرجة ٩ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة •

أما بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ، فللمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية : ١ — اللوم • ٢ — الاحالة الى المعاش • ٣ — العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة •

وتصدر الأحكام فى جميع الأحوال بأغلبية الآراء » •

ثالثا — فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

تتنص المادة ٦١ منه على ما يلى : « الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى : ١ — الانذار • ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة • ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع المرتب شهريا ، بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا • ٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٤ — الحرمان من العلاوة • ٥ — الوقف عن العمل بغير مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر • ٦ — الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع •

أما بالنسبة لشاغلى الدرجات من الثالثة فما فوقها ، فلا توقع عليهم الا العقوبات الآتية : ١ — اللوم • ٢ — الاحالة الى المعاش • ٣ — العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع » •

رابعا — فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

تنص المادة ٥٧ من القانون المشار اليه على ما يلى :

« الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعهـا على العاملين هى .
١ — الانذار ٢ — الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع الأجر شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا • ٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٤ — الحرمان من العلاوة•
٥ — الوقف عن العمل مع صرف نصف الأجر لمدة لا تجاوز ستة أشهر •
٦ — الفصل من الخدمة •

أما بالنسبة لشاغلى وظائف الادارة العليا . والفئة الوظيفية التى يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ ج فلا توقع عليهم الا العقوبات الاتية :

١ — التنبيه ٢ — اللوم ٣ — العزل من الوظيفة مع الحرمـان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع ٤ — الاحالة الى المعاش »•

خامسـا — فى القـانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

مادة ٨٠ — « الجـزاءات التأديبية التى يجـوز توقيعهـا على العـاملين هى :

١ — الانـذار •   ٢ — تأجيل موعد استحقاق العـلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر •   ٣ — الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة • ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجـر شهريا بعـد الجـزء الجـائز الحجز عليه أو التنازل عنـه قانونا •
٤ — الحرمان من نصف العلاوة الدورية •   ٥ — الوقف عن العمـل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر •   ٦ — تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين •   ٧ — خفض الأجر فى حدود

عـلاوة • ٨ ـ الخفض الى وظيفـة فى الدرجة الأدنى مباشرة • ٩ ـ الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجـر الى القـدر الذى كان عليه قبل الترقية • ١٠ الاحـالة الى المعـاش • ١١ ـ الفصـل من الخـدمة •

أما بالنسبة للعـاملين من شاغلى الوظائف العليا ، فلا توقع عليهم الا الجزاءات التالية : ١ ـ التنبيه • ٢ ـ اللوم • ٣ ـ الاحالة الى المعاش • ٤ ـ الفصل من الخـدمة » •

سادسا ـ فى لائحة العـاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦

حددت المـادة ٥٩ منها الجزاءات التأديبية على النحـو التالى : « الجزاءات التأديبية التى يجـوز توقيعها على العاملين هى :

١ ـ الانذار • ٢ ـ الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة • ٣ ـ الوقف عن العمـل مع صرف نصف المرتب لمـدة لا تجاوز ستة أشهر • ٤ ـ الحرمان من العـلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تجـاوز ثلاثة أشهر • ٥ ـ خفض المـرتب • ٦ ـ خفض الفئة • ٧ ـ خفض المرتب والفئة معا • ٨ ـ الفصل من الخـدمة » •

سابعا ـ فى القـانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

تنص المـادة ٤٨ من هـذا القانون على ما يلى : « الجـزاءات التأديبية التى يجوز توقيعهـا على العاملين هى :

١ ـ الانذار • ٢ ـ الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة • ٣ ـ الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمـدة لا تجاوز ستة أشهر • ٤ ـ الحرمان من العلاوة أو تأجيل موعـد

استحقاقها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٥ — خفض المرتب •
٦ — خفض الوظيفة • ٧ — خفض المرتب والوظيفة معا •
٨ — الفصل من الخدمة » •

ثامنا — فى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

مادة ٨٢ — « الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى :

١ — الانذار • ٢ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٣ — الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة • ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا • ٤ — الحرمان من نصف العلاوة الدورية • ٥ — الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر • ٦ — تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين • ٧ — خفض الأجر فى حدود علاوة • ٨ — الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة • ٩ — الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما لا يتجاوز القدر الذى كان عليه قبل الترقية • ١٠ — الاحالة الى المعاش • ١١ — الفصل من الخدمة •

أما بالنسبة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا الواردة بجدول توصيف وتقييم الوظائف المعتمد من مجلس ادارة الشركة فلا توقع عليهم الا الجزاءات التالية :

١ — التنبيه • ٢ — اللوم • ٣ — الاحالة الى المعاش •
٤ — الفصل من الخدمة •

تاسعا — فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

تقضى المادة ١٩ منه بما يلى : « توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها فى القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم • على أنه بالنسبة الى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات : ١ — الانذار ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ٣ — خفض المرتب ٤ — تنزيل الوظيفة ٥ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع »•

المطلب الثانى

العقوبات التأديبية فى بعض الدول العربية وفى فرنسا (١)

أولا — المملكة المغربية : وتشمل العقوبات : ١ — الانذار • ٢ — التوبيخ ٣ — الحذف من لائحة الترقى (٢) • ٤ — الانحدار من الطبقة (٣) ٥ — القهقرة من الرتبة • ٦ — العزل من غير توقيف حق التقاعد • ٧ — العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد •

ثانيا — الجمهورية العربية الليبية : والعقوبات المقررة هى : (أ) الانذار (ب) الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ،ولا يجوز أن يجاوز هذا الخصم ربع المرتب شهريا بعد الربع الجائز الحجز

---

(١) وفقا للقوانين والأنظمة التى سبقت الاشارة اليها عند ذكر الواجبات والمحظورات المنصوص عليها ، ومع اتباع الترتيب الذى التزمناه عند ذكر الواجبات .

(٢) تعنى قائمة الترقيات .

(٣) تعنى خفض المرتبة .

عليه أو التنازل عنه قانونا • (ج) تأجيل العلاوة السنوية أو الحرمان منها • (د) الوقف عن العمل بدون مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر • (هـ) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة ، وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد • ولا توقع على الموظفين المعينين بقرار من مجلس الوزراء سوى العقوبتين المشار اليهما فى الفقرتين (أ) و (هـ) •

ثالثا — الجمهورية السورية : وقد أتبع التشريع السورى مسلكا أكثر تفصيلا مما تلتزمه التشريعات الأخرى عادة • فهو قد قسم « العقوبات المسلكية » الى نوعين : (آ) العقوبات الخفيفة ، وتشمل : ١ — عقوبة التوبيخ : وهى اخطار الموظف بكتاب تذكر فيه المخالفة المرتكبة، ويلفت نظره الى لزوم اجتنابها وتحسين أعماله فى المستقبل • وتجوز المعاقبة بالتوبيخ مرتين فقط • وبعد ذلك يتحتم فرض عقوبة أشد منها • ٢ — عقوبة قطع الراتب : وهى حسم (خصم) مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من الراتب الشهرى المقطوع (الأصلى) لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة • ويعتبر الراتب المقطوع فى فرض هذه العقوبة راتب الموظف بتاريخ فرضها • وتجوز المعاقبة بقطع الراتب مرتين فقط خلال السنة الواحدة • وبعد ذلك يتحتم فرض عقوبة ابطال الترفيع • ٣ — عقوبة ابطال الترفيع : وهى طى (حذف) اسم الموظف من جدول الترفيع •

(ب) العقوبات الشديدة : ويندرج فى نطاقها : ١ — عقوبة التنزيل : وهى تنزيل الموظف درجة واحدة فى المرتبة أو تنزيله من الدرجة الأخيرة فى المرتبة الحالية الى الدرجة الأولى من المرتبة الأدنى • ٢ — عقوبة العزل : وهى أنهاء خدمة الموظف حكما ، مع استفادته من تعويض تسريح أو معاش تقاعد حسب الحالة • ولا يجوز اعادة الموظف المعزول الى احدى الوظائف العامة الا بعد انقضاء مدة سنتين على عزله ، وبالاستناد الى قرار يصدر عن لجنة الترفيع بجواز استخدامه •

عقوبة الطرد : وهى الحرمان من الوظيفة حرمانا نهائيا، وفقدان الموظف المطرود جميع الحقوق المكتسبة عن خدماته فى الدولة ، ولا سيما

فيما يتعلق بتعويض التسريح أو المعاش التقاعدى • وتفرض عقوبة الطرد حتما على الموظف فى الأحوال الآتية : (أ) اذا حكم عليه بجناية أو بجنحة مشينة • (ب) اذا حكم بالحرمان من الوظيفة العـامة أو الحقوق المدنية • (جـ) اذا حكم عليه باحـدى جنح الاختلاس أو اساءة استعمال السلطة أو الاخـلال بواجبات الوظيفة أو تزوير السجلات والبيانات الرسمية أو تنظيم المصـدقات الكاذبة ما لم تكن هناك أسباب مخففة يعـود تقديرها الى مجلس التأديب • (د) اذا ارتكب أحـد الأعمال المحظورة وفق قانون الموظفين ما لم تكـن هناك أسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب •

ولا يجوز اعـادة الموظف المطرود فى أية حال من الأحوال الى الخدمة فى الادارات العامة أو المؤسسات العامة أو الجماعات البلدية أو الادارات المفوضية أو المعتمدة وغيرها من المؤسسات ذات الصـفة الرسمية سواء أكانت الوظيفة من الوظائف الدائمة أو المؤقتة الداخلة فى أنظمة الموظفين أو المستخدمين • ولا يجوز للموظف المطرود أن يشترك مباشرة أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو تعهـدات احدى الدوائر أو المؤسسات المذكورة •

رابعا — المملكة الأردنيـة الهاشمية : وتشمل قائمة العقـوبات المسلكية : (أ) التنبيـه • (ب) الانذار • (جـ) الخصم من الراتب الشهرى الأساسى بما لا يتجاوز نصفه • (د) تأخير الزيادة السنوية لمدة عام • (هـ) تخفيض العلاوات (باستثناء العلاوة العائلية) جزئيا أو كليا لمدة أقصاها عام • (و) تنزيل الراتب • (ز) تنزيل الدرجة • (ح) الاستغناء عن الحقـوق • (ط) العـزل •

خامسا : المملكة العربية السعودية : حدد نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكى فى ١٣٩١/٢/١ هـ العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظفين على النحو التالى :

مادة ٣٢ : « العقوبات التأديبية التى يجوز أن توقع على الموظف هى :

أولا ــ بالنسبة لموظف المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها :
١ ــ الانذار • ٢ ــ اللوم ٣ ــ الحسم من الراتب بما لا يجاوز صافى راتب ثلاثة أشهر ، على ألا يتجاوز المحسوم شهريا ثلث صافى الراتب الشهرى • ٤ ــ الحرمان من علاوة دورية واحدة • ٥ ــ الفصل •

ثانيا ــ بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشر فما فوق أو ما يعادلها : ١ ــ اللوم • ٢ ــ الحرمان من علاوة دورية واحدة • ٣ ــ الفصل •

مادة ٣٣ : « لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء فى اتخاذ الاجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها ، ويعاقب الموظف الذى انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافى آخر راتب كان يتقضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معا » •

مادة ٣٤ : « يراعى فى توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسبا مع درجة المخالفة مع أعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملامسة للمخالفة ، وذلك فى حدود العقوبات المقررة فى هذا النظام•ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الادارية أو المالية اذا كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر اليه من رئيسه المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة » •

سادسا ــ الجمهورية العربية اليمنية : وتشمل قائمة العقوبات :
١ ــ الانذار • ٢ ــ الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرا •
٣ ــ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر •
٤ ــ الحرمان من العلاوة ٥ ــ الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٦ ــ العزل من الوظيفة •

سابعا ــ دولة الكويت : وتتكون قائمة العقوبات التأديبية من :
١ ــ الانذار ، ولا يجوز توقيعه أكثر من مرة واحدة خلال اثنى عشر شهرا • ٢ ــ الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر

يوما فى المرة الواحدة ، وعلى شهرين خلال اثنى عشر شهرا .
٣ — الوقف عن العمل بغير مرتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .
٤ — تأجيل ميعاد استحقاق العلاوة لمدة لا تزيد على ستة أشهر .
٥ — الحرمان من العلاوة . ٦ — خفض المرتب . ٧ — خفض الدرجة . ٨ — خفض المرتب والدرجة معا . ٩ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى معاش التقاعد أو المكافأة أو الحرمان منها كلية أو جزء منها .

ثامنا — الجمهورية العراقية : وقد سلك المشرع فى تحديد العقوبات التأديبية مسلك التفصيل بصورة شبيهة بما ورد فى القانون السورى ، فقد قسم المشرع العقوبات التأديبية قسمين :

عقوبات انضباطية : وتشمل العقوبات البسيطة التى توقعها الرئاسة الادارية وتشمل عقوبات : الانذار ، وقطع الراتب عن أيام لا تتجاوز العشرة والتوبيخ .

وعقوبات تأديبية : ويندرج فيها العقوبات الشديدة ، مثل انقاص الراتب ، وتنزيل الدرجة ، والفصل ، والعزل .

وقد انفرد القانون العراقى بالنص على القاعدة المشهورة من أنه « لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة من أجل ذنب واحد » كما أنه عنى بتعريف العقوبات التأديبية ، وربط بين الجريمة التأديبية وبين العقوبة التأديبية فى بعض الحالات : وذلك على النحو التالى :

١ — تكون عقوبة الانذار بارسال كتاب الى الموظف يذكر فيه الذنب الذى ارتكبه ، ويلفت نظره الى وجوب عدم تكراره وتحسين أعماله فى المستقبل . ويجوز المعاقبة بالانذار لمرتين فقط ، وبعد ذلك يكون من المحتم المعاقبة بعقوبة أشد .

٢ — تكون عقوبة التوبيخ بارسال اخطار تحريرى الى الموظف يذكر الذنب الذى ارتكبه ، وأن هنالك من الأسباب ما يجعل سلوكه

غير مرض بسبب ذلك • وكل توبيخ يوجه للموظف يؤخر نيله زيادة راتبه وترقية درجته مدة سنة اعتبارا من تاريخ اكماله المدة القانونية •

٣ — انقاص الراتب تعنى معاقبة الموظف بقطع مبلغ من راتبه الشهرى بنسبة ولمدة تعين فى القرار ،على ألا تتجاوز النسبة عشرة فى المائة من مجموع راتبه الشهرى لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين • ويحرم الموظف المعاقب بهذه العقوبة من الترفيع مدة سنتين اعتبارا من تاريخ القرار القطعى اذا كان قد أكمل المدة القانونية ، والا فمن تاريخ اكمالها •

٤ — عقوبة تنزيل الدرجة : يوضع الموظف فى الدرجة التى تلى درجته مباشرة ؛ ولا يرفع منها ، الا عند استكماله الشروط المقتضية للترفيع مجددا بموجب قانون الخدمة المدنية •

٥ — عقوبة الفصل : هى تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تعين فى القرار ، على الا تقل عن سنتين ، ولا تزيد عن خمس سنوات من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية • ويجوز توظيفه بعد انقضائها •

ويفصل الموظف فى الحالات الآتية (أ) اذا عوقب باحدى العقوبات التأديبية مرتين ، وارتكب فى المرة الثالثة ذنبا يستوجب المعاقبة • (ب) اذا ثبت عجزه عن القيام بوظيفته التى هى ضمن اختصاصه • (ج) اذا ارتكب أى ذنب آخر يتراءى للمجلس العام أنه يستلزم فصله • (د) اذا حكم عليه بالحبس فى جنحة منبعثة عن وظيفته •

٦ — عقوبة العزل : هى تنحية الموظف عن الوظيفة • ولا يجوز اعادة استخدامه فى وظيفة حكومية • ويعزل الموظف فى الأحوال الآتية :

(أ) اذا ثبت ارتكابه ذنبا خطيرا يجعل بقاءه فى خدمة الحكومة مضرا بالمصلحة العامة • (ب) اذا صدر قرار بفصله بعد المحاكمة الانضباطية ، ثم أعيد توظيفه فارتكب ذنبا استوجب فصله مرة أخرى

عن محاكمة أيضا أو بسبب ارتكابه جريمة • (جـ) اذا حكم عليه بعقوبة جناية غير سياسية أو بعقوبة جنحة مخلة بالشرف•

تاسعا — دولة قطر : ١ — الانذار • ٢ — الخصم من المرتبيما لا يجاوز خمسة عشر يوما عن كل مخالفة و ٤٥ يومـا خلال السنة الواحدة • ٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة بما لا يجاوز ستة أشهر • ٤ — الحرمان من العلاوة • ٥ — الوقف عن العمل دون راتب أو براتب مخفض مدة لاتجاوز ثلاثة أشهر • ٦ — خفض الراتب أو الدرجة أو كليهما معا • ٧ — الفصل مـع حفظ الحق فى المكافأة أو الحرمان منها كلها أو بعضها •

عاشرا — الجمهورية اللبنانية : قسم المشرع العقوبات التأديبية قسمين :

أولا — عقوبات الدرجة الأولى وتشمل : ١ — التأنيب • ٢ — حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما على الأكثر • ٣ — تأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الأكثر •

ثانيا — عقوبات الدرجة الثانية : ويندرج فى نطاقها : ١ — تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهرا على الأكثر • ٢ — التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تجاوز ستة اشهر • ٣ — انزال درجـة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها • ٤ — انزال الرتبة ٥ — الصرف من الخدمة • ٦ — العزل •

حادى عشر : سلطنة عمان (المرسوم السلطانى رقم ٨ الصادر فى ١٢ فبراير سنة ١٩٨٠) •

مادة ٧٣ : العقوبات الجائز توقيعها على شاغلى وظائف الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام هى : أ — **الانذار** • ب — **الخصم** من الراتب مدة لاتزيد عن ثلاثة شهور فى السنة • جـ — **تخفيض**

الراتب أو الوظيفــة مع درجتها المـالية أو تخفيضهما معـا •
د ـ الفصل من الوظيفة •

أما العقوبات الجائز توقيعها على شاغلى وظائف الجدول الخاص والحلقة الأولى من الجدول العام فهى : ا ـ اللوم • ب ـ الاحالة الى المعاش • جـ ـ العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة •

ثانى عشر : الامارات العربية المتحدة (القانون الاتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ المعدل سنة ١٩٧٨) :

مادة ٦٩ ـ الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على الموظفين هى : ١ ـ الانـذار • ٢ ـ الخصم من المرتب لمـدة لا تزيد على خمسة عشر يوما فى المرة الواحـدة وعلى ستين يوما خلال سـنة • ٣ ـ الحرمان من العلاوة الدورية • ٤ ـ الوقف عن العمل بغير مرتب أو بنصف مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٥ ـ خفض المرتب فى حدود مربوط الدرجة ، وخفض الدرجة فى حدود درجة واحدة أقل أو خفضهما معا • ٦ ـ الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أيهما فى حدود الربع •

وبالنسبة الى شاغلى الوظائف فى الحلقة الأولى لا توقع عليهم الا الجزاءات الآتية : ١ ـ اللوم • ٢ ـ الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر • ٣ ـ الفصل من الوظيفة مـع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أيهما فى حدود الربع •

ثالث عشر : المملكة العربية السعودية (نظام الخـدمة المدنيـة رقم ٤٩ فى ١٣٩٧/٧/١٠) •

مادة ٣٢ ـ العقوبات التأديبيـة التى يجـوز أن توقـع على الموظف هى :

أولا — بالنسبة لموظفى المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها :

١ — الانذار • ٢ — اللوم • ٣ — الحسم من الراتب بما لا يجاوز صافى راتب ثلاثة أشهر ، على ألا يتجاوز المحسوم شهريا ثلث صافى الراتب الشهرى • ٤ — الحرمان من علاوة دورية واحدة • ٥ — الفصل •

ثانيا — بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها :

١ — اللوم • ٢ — الحرمان من علاوة دورية واحدة • ٣ — الفصل •

مادة ٣٣ — لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء فى اتخاذ الاجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها • ويعاقب الموظف الذى انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافى آخر مرتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معا •

مادة ٣٤ — يراعى فى توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسبا مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة أو المشددة الملابسة للمخالفة ، وذلك فى حدود العقوبات المقررة فى هذا النظام • ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الادارية أو المالية اذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر اليه من رئيسه المختص ، بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة •

رابع عشر : الجزائر (الأمر رقم ٦٦ — ١٣٣ فى ٢ يونيو سنة ١٩٦٦) •

مادة ٥٥ ـ العقوبات التأديبية هى :

(أ) عقوبات من الدرجة الأولى : ١ـ الانذار • ٢ ـ التوبيخ•

(ب) عقوبات من الدرجة الثانية : ١ ـ الشطب من قائمة الترقيات• ٢ ـ التنزيل من درجة واحدة الى ثلاث درجات • ٣ ـ النقـل التلقائى • ٤ ـ التنزيل فى الرتبة • ٥ ـ الاحالة على التقاعد تلقائيا • ٦ ـ العزل دون الغاء الحقوق فى المعاش • ٧ ـ العزل مع الغاء الحقوق فى المعاش •

وبالاضافة الى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية ، وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية •

ان الاحالة الى التقاعد تلقائيا ، لا يمكن تقريرها الا اذا توفرت فى المعنى بالأمر الشروط المنصـوص عليهـا فى التشريع الخـاص بالمعاشات •

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه ، ضمن الشروط المحددة بمرسوم المنع من التوظف فى الادارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار اليها فى المـادة الأولى أعلاه •

خامس عشر : تونس : (القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨) ـ الباب السادس :

فصل رقم ٤٧ ـ تشمل العقوبات التأديبية التى يمكن أن تنـال الموظفين على ما يأتى :

عقوبات من الدرجة الأولى وهى : الانذار والتوبيخ •

عقوبات من الدرجة الثانية وهى : ١ — الشطب من جدول الترقية. ٢ — الحط من الدرجة . ٣ — النقلة الوجوبية . ٤ — الوقف المؤقت الذى يترتب عليه الحرمان من كل أجره لمدة لايمكن أن تتجاوز الستة أشهر . ٥ — الحط من الرتبة . ٦ — العزل دون توقيف الحق فى جراية التقاعد . ٧ — العزل مع توقيف الحق فى جراية التقاعد .

سادس عشر : فى فرنسا : حدد العقوبات القانون رقم ٨٤ — ١٦ (الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٨٤) . ويعتبر هذا القانون — وفقا للمادة الأولى منه — القسم الثانى من النظام العام لموظفى الدولة والوحدات الاقليمية . وهو يسرى — وفقا للمادة الثانية منه — على الموظفين المعينين فى وظائف دائمة ، ويعملون كل الوقت ، ويشغلون درجة (un grade) فى السلم الادارى للادارات المركزية للدولة ، والادارات الخارجية المستقلة(١) ، والمؤسسات العامة للدولة (٢) .

وقد وردت قائمة العقوبات التأديبية فى المادة ٦٦ ، وصنفت فى أربع مجموعات :

الأولى : الانذار واللوم .

الثانية : الشطب من جدول الترقية — خفض الدرجة — الوقف عن العمل لمدة أقصاها ١٥ يوما — النقل التلقائى deplacement d'office

الثالثة : خفض الوظيفة — الوقف عن العمل لمدة أقصاها سنتان .

الرابعة : الاحالة الى التقاعد — الفصل .

— ولا يودع فى ملف الموظف من عقوبات المجموعة الأولى الا اللوم . وتمحى هذه العقوبة بقوة القانون من ملف الموظف فى نهاية ثلاث سنوات اذا لم يوقع على الموظف عقوبة أخرى خلالها .

---

(١) " Les Services extèrieurs in dépendants "

(٢) " Les ètablissements publics de L'Etat ".

— ويمكن أن توقع عقوبة الشطب من جدول الترقيــة بصــورة تكميلية مع عقوبتى المجموعتين الثانية والثالثة •

— والوقف المؤقت عن العمل المؤدى الى الحرمان من كل المرتب ، يمكن أن يكون مصحوبا بوقف العقوبة كليا أو جزئيا • ولكن يجب ألا تقل مدة الوقف فى حالة الوقف الجزئى عن ثلاثة أشهر بالنسبة لوظائف المجموعة الثالثة • واذا وقعت عقوبة من عقوبات المجموعة الثانية خلال مدة خمس سنوات ، يترتب عليها الغـاء الوقف • فاذا لم توقع على الموظف عقوبة أخرى خلال هذه المدة — باستثناء الانذار واللوم — فانه يعفى نهائيا من باقى المدة الموقوفة •

المطلب الثالث

ملاحظات عامة على قوائم العقوبات

ونعرض فى هذا المطلب للملاحظات العامة التى تصدق على قوائم العقوبات التأديبية عموما ، ثم للملاحظات الخاصة بقوائم العقوبات فى مصر •

الفــرع الأول

الملاحظات ذات الطابع العــام

١ — يتضح من سرد القوائم العديدة السابقة للجزاءات التأديبية صدق الملحوظة التى سبق ابداؤها ، من أن العقوبة التأديبية فى مختلف النظم تنصب على الحرمان من مزايا الوظيفة ، فهى لا تصيب الموظف فى شخصه أو حريته ولا حتى فى أمواله الخاصــة • ويبدو أن هـذا المعنى قد أضحى من قبيل المسلمات •

ومع ذلك فان لنا عليه الملاحظات التالية :

أولا — أن مبدأ شخصية العقوبة المسلم به فى جميع النظم غير متحقق بصورة كاملة فى قوائم العقوبات الســابقة ، فجميع القوائم

---

(١) ولا توقع هذه العقوبة الا اذا استوفى الموظف شروط استحقاق المعاش •

(٢) "Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publies"

العربية قد أقرت عقوبة الخصم من المرتب بنسبة معينة • والمعروف أن المرتب قد أصبح المورد الأساسى لأسرة الموظف لا سيما فى الدول الاشتراكية والتى تضاءلت فيها الدخول خارج نطاق العمل • والمسلم به من ناحية آخرى أن المرتبات فى الدول النامية ابعد من أن تسـد حاجات الموظف الحقيقية • فاذا ما تعرض الموظف لعقوبة الخصم من المرتب بنسبة كبيرة ، تعرض لارتباك مالى قد يلازمه فترة طويلة فى حياته الوظيفية ، هذا فضلا عن امتداد أثر العقوبة الى اسرته واولاده، فهم الذين يتحملون العبء الحقيقى لهذا العقاب مما يجرد العقوبة من طابعها الشخصى •

واعترافا بهذه الاعتبارات ، فان المشرع الفرنسى قد ألغى هذه العقوبة من قائمة العقوبات التأديبية (١) ولهذا فاننا لا نحبذ استبقاء هذه العقوبة ، على الأقل بالنسـبة الى الموظف المتزوج ، حتى لا نعاقب الأبرياء • ولقد واجهت التشريعات التى تقرر هذه العقوبة النقد الذى ابديناه جزئيا عن طريق المحافظة على نسـبة معينة من المرتب لابد أن تصل الى الموظف • ولكن هذا الاجراء الذى سوف ندرسه فيما بعد ، لا يقلل من أهمية النقد الذى أبديناه بالنظر الى الفارق الكبير بين الموظف واحتياجاته الفعلية •

ثانيا — ان الهدف الأساسى من العقاب التأديبى لا يكمن فى معنى العقاب والقصاص — كما ذكرنا — ولكنه يستهدف التقويم وتبصير الموظف بعواقب الخطأ • وقوائم العقوبات السابقة بعيـدة تماما عن تحقيق المعنى الذى نشير اليه ، فما تزال تحمل معنى العقاب أكثر من معنى التعليم • ولهذا فاننا نؤمن تماما بأنه قد آن الأوان لاعادة النظر بصورة جـذرية فى هذه القوائم التقليدية ، ويجب أن نسـتحدث الاجراءات التى من شأنها أن « تعالج » الموظف المخطىء ، وترده الى الادارة عضـوا سليما ، مدركا لواجبـاته ، متفهما للغايات الكبرى للادارة • ولن يكون ذلك الا باستحداث عقوبات « التذنيب بالعمل »

---

(١) بلانتى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

على الأقل بالنسبة لبعض الجرائم التـأديبية التى تكشف عن تفكير خاطىء ، وعن تربية وطنية سيئة . فأمثال هذه الجرائم لا يجدى فى مواجهتها الخصم من المرتب ، أو تأخير الترقية ، ولا حتى الفصـل من الوظيفة ، بل يتعين أن يوضع الموظف المخطىء فى بيئة علمية سليمة لتصحيح الأخطاء التى لديه ، وتثقيفه ثقافة وطنية وقومية سليمة . ولن يتحقق ذلك الا بانشاء معسكرات للعمل فى الأماكن المناسبة . وفى بعض المرافق التى تنظم لهذا الغرض وتزود برؤساء وموجهين معدين لهذه الغاية ، فيرسل الموظف المخطىء الى هذه الأماكن ليؤدى عمـلا مضاعفا ، وليتلقى الثقافة المطلوبة مع الاحتفاظ بمرتبه كاملا لأسرته التى لا ذنب لها ، فاذا ما تحققت الجهات الادارية المختصة من « شفاء » الموظف ، وأنه قد برىء مما فى ذهنه من أخطاء ، أعيد الى وظيفته مرة أخرى ، فيحقق التأديب أسمى أهدافه ، وتصبح العقوبة التأديبيـة شخصية وخيرة فى نفس الوقت(١) .

ثالثا — ان عقوبة الفصل من الوظيفة العامة فى المجتمع الاشتراكى تحيط بهـا اعتبارات غير موجودة فى الدول الرأسمالية : ففى الدول الرأسمالية تعتبر الوظيفة العامة استثناء فى نشاط الجماعة ، بمعنى أن المجال الأصلى للعمل يكمن فى النشاط الحر ، أو القطاع الخاص بلغة العصر . فاذا فقد الموظف عمله فى دولة رأسمالية ، استطاع أن يجد عملا بسهولة ويسر خارج نطاق الحكومة(٢) . أما فى الدول الاشتراكية، فان فرص العمل خارج القطاع الحكومى محدودة . واذا فقد الموظف وظيفته فانه يتعرض لمخاطر لا حد لها . وهذا الاعتبار بالذات قـد أصبح لا يغيب عن ناظر السلطات التأديبية التى تملك توقيع عقوبة

---

(١) مما يسترعى الانتباه أن الخليفة العبقرى عمر بن الخطاب أدرك بالسليقة جميع المعانى التى أشرنا اليهـا فى المتن ، وطبق مذهب التذنيب بالعمل على بعض عماله ، وحققت هذه الطريقة نتائج مذهلة . راجع مؤلفنا « عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثـة » . طبعـة سنة ١٩٧٥ .

(٢) بل ثبت عملا فى الدول الرأسمالية العتيقة مثل الولايات المتحدة الأمريكية انصراف العناصر النشطة والذكية عن الوظائف الحكومية . ولهذا لم تصبح الوظيفة العامة سلكا أو مهنة فى الولايات المتحدة الأمريكية الا فى وقت حديث . راجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادىء علم الادارة العـامة » المرجع السابق .

الفصل • ولهذا فانها لاتلجأ اليه الا مكرهة(١) • كما أن معظم قضاء « الغلو » الذى ابتدعته المحكمة الادارية العليا قـد ولد فى أحضـان الأحكام بالفصل • وفى مواجهة هـذا الاعتبار السليم ، فاننا نبدى المقترحات التالية :

(أ) نحبذ تحديد المخالفات الجسيمة التى يجب أن يعاقب مرتكبها بالفصل حماية لأعضاء مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية من الضعف البشرى أمام الاعتبارات الانسانية البعيدة عن صالح المرفق • ولقـد رأينا فيما سبق أن بعض التشريعات العربية قد تنبهت الى هذه الثغرة، وعالجتها على النحو الذى نقترحه •

(ب) « عدم جواز حرمان الموظف الذى يعاقب بالعزل من وظيفته من الحق فى اعادة تعيينه فى وظيفة عامة حتى لا يكون فى ذلك مصادرة لحق المواطن فى العمل » ولقد كانت هذه التوصية من بين التوصيات التى أسفرت عنها الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم السياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية العلوم والفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد فى المدة من ٣ الى ٩ يناير سنة ١٩٦٩ (٢) •

(جـ) ألا يكون قرار الفصل من الخدمة آخر الصلات بين الموظف المفصول وبين الدولة • ان الدولة الاشتراكية مطالبة بأن تجد عملا لكل راغب فيه وقادر عليه • وفصل الموظف من وظيفته لا يعنى الحكم عليه بالبطالة ، بل ان من حقه ومن حق الدولة عليه أن يعمل وأن ينتج • ولهذا فاننا نقترح احالة الموظف المفصول ، فور صدور القرار بفصله ، الى جهة معينة تنظم وتزود بالصلاحيات اللازمة ، لتدرس حالة الموظف

---

(١) وهـذا ما ادركنا . خلال مشاركتنا فى مجالس التأديب الجامعية المختلفة .

(٢) راجع توصيات تلك الحلقة ، وبحثنا الذى تقمنا به فى هـذا الخصوص الى تلك الحلقة فى مجلة العلوم الادارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، العدد الأول من السنة الحادية عشرة، ابريل سنة ١٩٦٩ ص ٣٧٣ وما بعدها .

المفصول ، ونوع العمل الذى يصلح له ، فيكون قرار الفصل معناه « عدم صلاحية الموظف لشغل عمل بعينه (١) » .

ان هذه المقترحات قد تعالج قسوة عقوبة الفصل ، وتمكن السلطات التأديبية من ممارسة اختصاصاتها بحرية . بعيدا عن الضغوط النفسية التى أشرنا اليها .

رابعا — لما كان أثر العقاب التأديبى غير مقصور على الموظف المخطىء ، ويراد به تحذير زملاء العامل محل العقاب ، فاننا نحبذ اتباع مذهب العلانية فى توقيع العقوبة ، بحيث لا يقتصر أثرها على العلاقة بين الموظف المخطىء والادارة ، بتنفيذ العقوبة على الموظف وايداعها ملف خدمته . فمثل هذه الاجراءات قد لا يعلم بها الا الموظفون الذين يتصلون مباشرة بالموظف المخطىء ، مثل زملائه الذين يعملون معه ، ورؤسائه المباشرين . ومن هنا تفقد العقوبة قيمتها فى الردع . ولهذا فاننا نرى التوسع فى نشر العقوبات التأديبية عن طريق نشرها فى النشرات المصلحية التى تصدرها الوزارات والمصالح ، وعن طريق لصقها فى لوحات ظاهرة فى أماكن العمل . ولا يكفى فى هذا الصدد مجرد ذكر العقوبة ، بل يتعين شرح أسبابها ، والظروف التى أدت الى ارتكابها ، وما قد يترتب عليها من نتائج ، وبيان كيفية تفادى وقوعها مستقبلا ، على أن يقوم بهذه المهمة أفراد متخصصون ممن يعدون لها اعدادا خاصا .

ونرى التوسع فى عقوبة « التأنيب » أو « التوبيخ » أو « التكدير الشديد » على أن توجه العقوبة الى الموظف فى جلسة علنية ، يحضرها رؤساء الموظف وزملاؤه ، وتتلى فيها الظروف التى تم فيها ارتكاب الخطأ وأسبابه ، ويطلب فى الجلسة من الموظف المخطىء أن ينقد نفسه

---

(١) وحتى لو تبين ان الموظف المفصول لا يصلح للعمل فى الحكومة اطلاقا ، يمكن للجنة التى نقترحها ان توجهه الى اى عمل يعيش منه اذا عجز عن ذلك بوسائله الخاصة .

نقدا ذاتيا ، وأن يتعهد بألا يعود الى خطئـه مرة أخرى • فمثل هذه الاجراءات تحول العقوبة من اجراء خاص ، الى وسيلة للعلاج العام•

٢ — ومن الدراسات التقليدية فى هـذا المجال محاولة تصنيف العقوبات التأديبية[١] : ومن أقدم هـذه المحاولات تلك التى قام بها الأستاذ (Drouillt) فى رسالته بعنوان « السلطة التأديبية على الموظفين العموميين »[٢] والمقدمة الى جامعة تولوز سنة ١٩٠٠ • وقد اتخـذ أساسا لتقسيمه مدى جسامة العقوبة : وانتهى الى تصنيف العقوبات التأديبية التى تصيب الموظف فى ثلاثة أقسام :

القسم الأول ، ويضم العقوبات البسيطة محدودة الأثر ، كالانذار، والتأنيب أو التوبيخ ، والتى يقصد بها تنبيه الموظف الى ما ارتكبه من خطأ ، وتحذيره من العودة اليه مستقبلا •

والقسم الثانى ، ويشمل العقوبات المتوسطة ، والتى تمس المزايا المـادية للوظيفة ، كالخصم من المرتب أو تأخير الأقدمية أو الحرمان من الترقية •

والقسم الثالث والأخير ، ويندرج فى نطاقه أشد العقوبات أثرا فى الحياة الوظيفية للعامل ، وهى التى تنصب على العلاقة الوظيفيـة ذاتها ، بمنع مزاولة الموظف لوظيفته لفترة معينة أو قطعها نهائيـا عن طريق الحكم بعزل الموظف •

ولقد رأينا عند عرض قوائم العقوبات فى بعض الدول العربيـة أن بعض التشريعات العربية قد تأثرت الى حد ما بهذا التقسيم ، كما أخذ به المشرع الفرنسى فى أحدث تشريعاته الصادرة سنة ١٩٨٤ ، وان كان قد صنف العقوبات التأديبية فى مجموعات أربع •

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمـد جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦ •

(٢) "Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics"

وفى مواجهة هذا التقسيم الثلاثى ، نادى البعض بتقسيم ثنائى وفقا لنوع العقوبة وطبيعتها . ووفقا لوجهة النظر هذه ، تنقسم العقوبات التأديبية الى نوعين :

النوع الأول ، ويتضمن العقوبات الأدبية المحض . والنوع الثانى، ويتضمن العقوبات التى تمس الوظيفة(١) .

وقد حاول الفقيهان (Duez et Debeyre) فى مطولهما المشهور فى القانون الادارى(٢) ، العودة الى التقسيم الثلاثى عن طريق المزج بين التقسيمين السابقين ، وذلك بارجاع العقوبات التأديبية الى ثلاث مجموعات : الأولى : وتشمل العقوبات المعنوية البحتة . الثانية : ويندرج فيها العقوبات التى تمس مزايا الوظيفة . الثالثة : وتتناول العقوبات التى تمس الوظيفة ذاتها اما بصفة مؤقتة واما بصفة دائمة .

ونحن نرى أن التقسيم ليس هدفا لذاته ، وتقوم فائدة التقسيم على ما يترتب عليه عملا من نتائج . فاذا لم يكن للتقسيم الفقهى نتائج عملية ، غدا مجرد مظاهرة نظرية لا فائدة منها . وبالرجوع الى الأحكام العامة للتأديب الادارى ، نرى أنه يمكن الافادة عمــلا من الأساسين السابقين لتقسيم العقوبات التأديبية ، ونعنى بهما ، جسامة العقوبة التأديبية ونوعها .

فمن حيث جسامة العقوبات التأديبية ، نرى أثر ذلك واضحا فيما يتعلق بالجهة التى تملك توقيع العقوبة ، وفيما يتصل بالعلاقة بين العقوبة التأديبية والجريمة التأديبية . وسوف نرى عند دراستنا للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقاب ، أن ثمة اجماعا على قصر حق الرئيس الادارى

---

(١) من هذا الرأى الفقيه (Gibert) فى رسالته بعنوان :
"La discipline des fonctions publiques."
المقدمة الى جامعة باريس ، سنة ١٩١٢ .

(٢) طبعة سنة ١٩٥٢ ، ص ٦٧٧ .

الفرد ــ أيا كانت درجته فى السلم الادارى ــ على توقيع العقوبات البسيطة • أما العقوبات الجسيمة ، فان توقيعها يكون مقصورا على « جماعة » اما فى صورة مجلس تأديب أو فى شكل محكمة تأديبية بحسب المسلك الذى ينتهجه المشرع • ومن ناحية أخرى ، فقد رأينا الاتجاه الحديث القائم على وصف بعض المخالفات : اما فى صلب قانون التوظف أو فى لائحة جزاءات • وفى هذه الحالة يصبح الربط بين الجريمة وما يناسبها من عقوبة منوطا بمدى جسامة الجريمة التأديبية • وثمة اتجاه ملموس يرمى الى حصر المخالفات التى تستوجب عقوبة الفصل لما يحيط بها من اعتبارات كما ذكرنا من قبل ، وهو الاتجاه الذى نحبذ الأخذ به فى مصر • وسوف نرى أثر جسامة العقوبة فيما يتصل بالعقوبات التبعية •

أما من حيث نوع العقوبة فلم يتحدد بعد الأثر العملى المتميز والمبنى على هذا التقسيم لاندماجه فى أساس التقسيم الأول ، ونعنى به الجسامة • ولكننا نعتقد أن أثر هذا التقسيم لن يلبث أن يظهر عملا اذا ما اعاد المشرع النظر فى قائمة العقوبات التأديبية ، وأدخل عليها « العقوبات العلاجية » أخذا بمذهب « التذنيب بالعمل » الذى أشرنا اليه ، اذ تصبح هذه العقوبة الجديدة ملازمة للأخطاء التى تكشف عن فساد فى التربية الوطنية أو القومية أو التى يكون مرجعها الى ظروف اجتماعية معينة •

ولعل الأثر البارز لنوع العقوبة يتجلى فى العقوبات التى يمكن أن توقع على الموظف أو العامل الذى ترك الخدمة • فبحكم انقطاع صلة العامل بالدولة ، يجب اختيار نوع من العقوبات يمكن تطبيقه عليه • ولهذا نصت المادة ٦٤[١] من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن : « العقوبات التى يجوز توقيعها على من ترك الخدمة هى : ١ ــ غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى يتقضاه العامل فى الشهر وقت وقوع المخالفة • ٢ ــ الحرمان من المعاش

---

(١) تقابل المادة ٦٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر •   ٣ ــ الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع •

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه فى البنـدين ١ ، ٢ بالخصم من معاش العامل فى حدود الربع شهريا أو المكافأة أو المـال المدخر ان وجد أو بطريق الحجز الادارى » •

أما المـادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقـد نصت فى فقرتها الثالثـة على أنه « يجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ، ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقضاه العامل فى الشهر عند انتهاء الخدمة • واستثناء من حكم المـادة ١٤٤ من قانون التأمين الاجتماعى •• تستوفى الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المدخر ان وجد عند استحقاقهما ، وذلك فى حـدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أمواله • »

فطبيعة المركز القانونى للموظف خارج الخدمة ، تستتبع ألا توقع عليه الا العقوبات المـالية ، لأنها وحدها التى يمكن تنفيذها عليه •

ولقد واجهت هذه الحالة أيضا بعض التشريعات العربيـة التى أوردناها فيما سلف •

الفــرع الثــانى

الملاحظــات الخاصة بمصر

١ — لقــد وردت قوائم العقوبات التأديبية فى مختلف القوانين المنظمة للعاملين ، سواء فى الجهاز الحكومى أو فى القطاع العام ، على النحو الذى رأيناه فى قوائم النصوص ابتــداء من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، بل وورد بعضها فى قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وفى قانون مجلس الدولة الأخير . وورود العقوبات التأديبية فى أكثر من قانون واحــد بالنســبة لذات الموظفين ، يعتبر خطأ فى التنسيق التشريعى ، لأنه يفتح بابا للمناقشة فى النافــذ والملغى من التشريعــات اذا اختلفت قائمة العقوبات فى القانونين . وهذا ما حدث فعلا عنــدما صــدر القــانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ متضمنا العقوبات التأديبية التى توقعها المحاكم التأديبية فى الوقت الذى اشتمل قانون التوظف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على تلك العقوبات . ثم تكرر ذات الخطأ بصدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مشتملا على قائمة عقوبات تختلف عما ورد فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . فالمعروف — كما ذكرنا من قبل — أن قانون العاملين رقم ٤٦ لســنة ١٩٦٤ قــد ألغى ثلاث عقوبات هى : خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة[1] . فى حين أن هذه العقوبات الثلاث بقيت على حالها فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى ينظم المحاكمات التأديبية . وقد ذهب رأى الى أن هذه العقوبات الثلاث ما تزال قائمة ونافذة بالرغم من عدم النص عليها فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ولكن المحكمة الادارية العليا قد رأت بحق ، أن هذا القانون الأخير ، قد ألغى العقوبات الثلاث المشار اليها ، وكان ذلك فى حكمها الصــادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ١٧١) حيث تقول : « ومن حيث

(١) واستمر ذات الوضــع فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . ثم أعادها المشرع مرة أخرى فى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وهى مقررة أيضا فى قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والتشريعات التى سبقته .

انه لا محل للقول بأن الجزاءات الثلاثة المذكورة لازالت قائمة ، ويجوز توقيعها على العاملين المدنيين بالدولة ، اذ ورد النص عليها فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ••• ذلك أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قد أشار فى ديباجته الى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وقضى فى مادته الثانية بأن « يلغى كل حكم يخالف أحكامه •• » وبعد أن أشارت المحكمة الادارية العليا الى أحكام القانون المدنى بخصوص النسخ الصريح والنسخ الضمنى للتشريعات ، استطردت تقول : « ولما كانت المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد تضمنت فى شأن العاملين المدنيين بالدولة أحكاما خاصة بالجزاءات التى يجوز توقيعها عليهم تتعارض مع أحكام المادة ٣١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، فان المادة الأخيرة تعتبر منسوخة فى الحدود التى يتحقق فيها التعارض بين حكمها وحكم المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ • ومن ثم لا يجوز الاستناد اليها للقول بأنه يجوز توقيع جزاءات خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة ، على العاملين المدنيين بالدولة الخاضعين لهذا القانون » •

والوضع الطبيعى أن ترد قائمة العقوبات فى قانون واحد ، منعا للخلاف فى التفسير ، اما فى قانون المحاكمات التأديبية أو فى قانون نظام العاملين • وهو ما أقره المشرع فى المملكة العربية السعودية أخيرا كما رأينا فيما سبق •

هذا ولقد انتقدنا فى الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف الغاء عقوبات خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة بقولنا (ص ٣٠٢) « اننا نتساءل عن الحكمة من الغاء هذه العقوبات الثلاث من قائمة العقوبات التأديبية ، بالرغم من ورود هذه العقوبات فى لائحة العاملين بالقطاع العام وفى كثير من التشريعات العربية التى عرضنا لها ، بل وفى التشريع الفرنسى الذى ألغى عقوبة الخصم من المرتب للاعتبارات التى أشرنا اليها • ان المفروض أن الأجر مقابل العمل، وأن درجات الوظائف تفترض صلاحية شاغليها للقيام بأعبائها • فاذا

ارتكب الموظف من الأخطاء ما يكشف عن عدم صلاحيته لشغل درجة وظيفته ، فلسنا ندرى لماذا تمنع السلطة التأديبية المختصة من وضعه فى مكانه الصحيح ، من حيث الدرجة أو من حيث المرتب ، أو من حيث الدرجة والمرتب معا » • ويسرنا أن نسجل أن المشرع قد أخذ بوجهة النظر هذه فى قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

٢ — واذا استعرضنا العقوبات الواردة فى القوانين أرقام ٤٦ سنة ١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ورقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ [١] وجدنا أنها قد أصبحت موحدة وتشمل :

أولا — عقوبة الانذار :

والمفروض أنها أيسر العقوبات التى يمكن أن توقع على الموظف بمراعاة التدرج فى ترتيب العقوبات والذى يبدأ بأيسرها ، وينتهى بأشدها • والهدف من هذه العقوبات تبصير الموظف بالخطأ الذى ارتكبه ، وتحذيره من العودة اليه • وطبيعة هذه العقوبة توحى بأنها لا تستعمل الا لمواجهة الأخطاء اليسيرة • ويتجلى ذلك من استعراض لوائح الجزاءات التى أشرنا اليها فيما سلف • ولقد نصت بعض لوائح الجزاءات ، ونظم التوظف العربية ، على حد أقصى لعدد مرات توقيع هذه العقوبة ، وهو توجيه سليم • وقد يتضمن الانذار تنبيه الموظف المخطىء الى خطورة هذه الآثار التى تترتب على عودته الى ارتكاب ذات الخطأ أو خطأ مماثل • ولا تعتبر هذه الاشارة أو التنبيه بمثابة عقوبة اضافية غير مشروعة ، كما ذكرنا فيما سلف •

وبالنظر الى بساطة عقوبة الانذار ، وعدم خطورة الخطأ الذى توقع من أجله ، فان المشرع لا يترتب على هذه العقوبة ، توقيع عقوبات تبعية ، فيما يتصل بالعلاوات والترقيات كما سنرى فيما بعد •

---

(١) وسوف نقارن هذه العقوبات بما يقابلها فى لائحة العاملين بالقطاع العام ، وفى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الذى حل محلها .

ولقد رأينا فيما سبق أن بعض التشريعات تضع بجوار عقـوبة الانذار ، عقوبة « اللوم » أو « التوبيخ » أو « التكدير الشديد » .. الخ وفى هذه الحالة تعتبر هذه العقوبة أشد وطأة من مجرد عقوبة الانذار . ونحن نفضل من جانبنا الأخذ بهذه العقوبة بجوار الانذار ، كعقوبة أشـد ، وتخول السلطة الرياسية تأنيب الموظف اذا ما ارتكب جريمة تحيط بها اعتبارات معينة .

ولقد رأينا أن أدنى العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظفين شاغلى الوظائف العليا هى عقوبة « التنبيه » (١) .

وكأن منطق المشرع بالنسبة الى الموظفين الكبار ، ينحصر فى أحد احتمالين : اما أن الجريمة المنسوبة الى الموظف الكبير لا تجعله غير صالح للبقاء فى منصبه ، وحينئذ يعاقب بالتنبيه أو باللوم . واما أن يصبح غير صالح للبقاء فيها فيعزل . وبالرغم من نبل الاعتبارات التى يقوم عليها هذا المنطق ، فاننا ــ كنا وما زلنا ــ نرى أنه محل نظر ، لأن السلطات التأديبية كما ذكرنا تتحرج كثـيرا من توقيـع عقوبة الفصل للاعتبارات الانسانية التى أشرنا اليها . وحينئذ تصبح عقوبة « اللوم » وهى العقوبة الأشد ، غير ملائمة للجريمة المرتكبة ، فيفلت كبار الموظفين من العقاب ، بينما تمتد طائلة العقاب الى صغارهم ، فى حين أن حسن الادارة يوجب أن يكون الكبير قدوة للصغير ، وأن يشدد له العقاب نظرا لمركزه ، ولهذا ــ كنا وما زلنا ــ نرى أن يعاد النظر فى قائمة العقوبات الخاصة بكبار الموظفين ، وأن يدخل عليها عقوبات التذنيب بالعمل التى أشرنا اليها ، وبعض العقوبات التقليدية ، ولو بتخويل المجلس التأديبى توقيـع عقوبة مالية ، وتقييد العمل الذى يزاوله الموظف الكبير ، ووقفه عن العمل لمدة معينة ، حتى تتاح فرصة تحقيق ملاءمة العقوبة للذنب التأديبى .

---

(١) كانت ادنى عقوبة بالنسبة اليهم فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ هى « اللوم » .

ثانيا — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر :

وقد قررت هذه العقوبة الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والفقرة الثانية من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهى عقوبة ذات طابع مالى ، لأنها تنتهى الى حرمان العامل من قيمة العلاوة عن المدة التى تقررها سلطة التأديب فى نطاق الحد الأعلى لها وهو ثلاثة أشهر فى السنة ، بحيث اذا استنفدت سلطة التأديب هذا الحد ، كان عليها أن تختار عقوبة أخرى من العقوبات المقررة . ولقد سبق أن ذكرنا أن الاتجاه الحديث فى الوظيفة العامة ، ينفر من الجزاءات ذات الطابع المالى للاعتبارات التى أوردناها . وكانت هذه العقوبة مقررة فى التشريعات الملغية .

ثالثا — عقوبة الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة :

وهى عقوبة ذات طابع مالى ايضا ، ومع ذلك فان المشرع قد أوردها فى جميع قوانين العاملين المصرية ، سواء بالنسبة الى العاملين الحكوميين أو العاملين فى القطاع العام . وقد جرى المشرع — فى جميع تشريعات العاملين — على تقييد الحق فى استعمال هذا الجزاء بما يمكن العامل وأسرته من مواصلة حياتهم العادية . ومن هذه القيود :

١ — وضع حد أقصى لما يمكن خصمه من الموظف أو العامل فى خلال سنة . وهذا الحد هو « شهران » وقد استقر التفسير على أن اصطلاح شهرين ، يعنى ستين يوما بالنظر الى اختلاف عدد أيام الشهور (١) . وتبدأ السنة من تاريخ تعيين الموظف أو العامل (٢) .

---

(١) تقضى المادة الثانية من التفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن « للوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات » .

(٢) بذات المعنى الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ ، ٢٦٨ .

٢ — لا يجوز أن يتجاوز تنفيذ هذه العقوبة ربع الأجر شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا • ومعنى ذلك أن المشرع أراد أن يحتفظ للعامل بنصف مرتبه لكى يواجه به تكاليف الحياة آيا كانت العقوبة الموقعة عليه ، وهو اعتبار انسانى مشروع •

٣ — نصت المادة ٦٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أن « تحتفظ الوزارة أو المصلحة فى حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ، ويكون الصرف من هـذه الحصيلة فى أغراض اجتماعية خاصة بالعاملين بها ، وتنظم بقرار من الوزير المختص • » وقد أعاد المشرع النص على ذات المبدأ فى قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وفى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٩٣ منه حيث تقول : « تحتفظ كل وحدة فى حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ، ويكون الصرف من هذه الحصيلة فى الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للعاملين طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها السلطة المختصة » (١) • وكأن المشرع قد رد بالشمال ما أخذه باليمين ، لأن العامل المعاقب يستطيع أن يلجأ الى حصيلة هذه الجزاءات لمواجهة الأعباء الاجتماعية التى تنشأ نتيجة للخصم أو غيره من الكوارث (٢) •

---

(١) وورد ذات الحكم فى المادة ٩٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (القطاع العام) .

(٢) طرح — على سبيل الاستشارة فى جامعة عين شمس التى كنت أعمل مستشارا قانونيا لها — هذا السؤال : هل يجوز تقسيط العقوبة على العـامل المعاقب بحيث يدفع أقل من ربع مرتبـه اذا قامت به ظروف اجتماعية قاسية ؟ ! وقد ترددنا بين اعتبارين : الأول عامل الردع ، والذى يقتضى الاجابة بالنفى . والثانى ، الاعتبارات الانسانية التى قدرها المشرع نفسه فيما استحدثه من تجديدات فى هذا الشأن لم تكن موجودة فى القـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

ولكننا قدرنا بعد تمعن انه ليس ثمة مانع تشريعى يحول دون اجابة هذا المطلب اذا ما اقتنعت الادارة بجسامة الظروف الاجتماعية التى يواجهها العامل ، لا سـيما اذا اسـتحال عليه مواجهتها من مصـدر آخر ، على الا تتساهل الادارة فى تقدير تلك الظروف . وقد اخـذت الجامعة بوجهـة النظر هذه .

والعبرة عند الخصم ، بالمرتب وقت توقيـع الجزاء ، لا وقت ارتكاب المخالفة • ويتم الخصم على أساس المرتب الأصلى مخصوما منـه الاستقطاعات العـادية بسبب المعاش والضرائب والرسوم • فلا يدخل فى حساب الخصم المبـالغ الأخرى التى قد يحصل عليها الموظف مثل المكافآت عن العمل الاضافى ، أو مقابل الانتداب فى جهات أخرى (١) •

رابعا — الحرمان من نصف العلاوة الدورية :

وكانت التشريعات الملغيـة تسمح بتوقيـع جزاء الحرمان من العـلاوة كلها • ولكن الاعتبارات التى أشرنا اليها فيما سبق قضت، بالاحتفاظ للأسرة بنصف العلاوة الدورية لمواجهة تكاليف الحياة التى تتزايد بصورة مطردة لارتفاع الأسعار من ناحية ، وللزيادة الطبيعية فى أعباء الأسرة من ناحية أخرى ، وهو اعتبار انسانى أيضا • وغنى عن البيـان أن الحرمان من نصف العـلاوة فى سنة ما ، لا علاقة له بالعلاوة الدورية فى السنة التالية : لا من حيث موعدها ، ولا من حيث مقدارها •

خامسا — الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف، الأجر :

وأول ما يلاحظ فى هذا الخصوص ، هو ضرورة التفرقة بين عدة أنواع من « الوقف » الذى يتعرض له العامل أثناء حياته الوظيفية • فهناك الوقف كعقوبة أصلية توقع على العامل ، وهى التى نعرض لها فى هذا المقـام • وهنـاك نوعان آخران من الوقف هما « الوقف الاحتياطى لصالح التحقيق » ، و « الوقف بقوة القـانون نتيجة لحبس العـامل احتياطيا أو تنفيـذا لحكم جنائى » ويمتاز الوقف كعقوبة ، عن هذين النوعين ، بأن الوقف كعقوبة لا توقعه الا سلطة

---

(١) الفتاوى ونشرات ديوان الموظفين ، ص ٢٦٩ من مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق •

التأديب المختصـة ، ووفقا لاجراءات التأديب التى سوف ندرسها تفصيلا فيما بعد •

والملاحظة الثانية : أن المدة القصوى لعقوبة الوقف عن العمل هى ستة أشهر (١) • وتترخص السلطة التأديبية فى اختيـار المدة المناسبة فى حدود الحد الأقصى المشار اليه •

والملاحظة الثالثة ، أن المشرع فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وفى قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، رقم ١١٧ لسـنة ١٩٥٨ ، كان يجعل عقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب • أما فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فان سلطة التأديب بالخيار : ان شاءت حرمت العامل الموقوف من مرتبه كله ، وان شاءت صرفت اليه بعضه • ولكنها ملزمة طبقا لصراحة النص أن تصرف اليه مرتبا مخفضا • ومعنى ذلك أنها لم تكن تستطيع أن توقفه عن العمل بمرتب كامل ، لأن ذلك يحول العقاب الى مكافأة ، بمنح الموظف المخطىء أجازة بمرتب • أما فى ظل تشريعات العاملين التالية — سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو فى القطاع العام — فان المشرع قد وحد المعاملة ، وجعل الوقف عن العمل مصحوبا بصرف نصف الأجر طيلة مدة الايقـاف ، فلم يترك الأمر لترخص سـلطة التأديب كما هو الشـأن فى ظل القـانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ •

وبالنظر الى استقلال الايقاف كعقوبة ، عن نوعى الوقف اللذين سبقت الاشارة اليهما ، فقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بأنه اذا كان الموظف الذى عوقب بالايقاف عن العمل ، قد سبق وقفه عن العمل احتياطيا أو نتيجة لحبسه ، فان مدة الوقف السابقة لا تخصم من مدة الوقف المحكوم به كعقوبة (فتواها فى ١٩٥٧/٢/١٩ ، س ١١ ص ١٥٤) وقد انتقد البعض هذا الوضع ، وطالبوا المشرع باستحداث

---

(١) بينما النوعين الآخرين من الوقف (الاحتياطى وبقوة القانون) لا مدة قصوى لهما .

حكم بخصم مدة الايقاف السابقة من مدة الوقف التى يحكم بهـا ، قياسا على الحكم الجنائى المقرر فى هذا الصدد (٢) • ولكننا نعتقد أن هذا الرأى محل نظر : فالوقف عن العمل كعقوبة لا ينتج أثره من حيث الردع الا من تاريخ النطق بالحكم ؛ لا سيما اذا وضعنا فى الاعتبار أثر العقوبة بالنسبة الى باقى الموظفين • كما أن السلطة التأديبية قبل أن تنطق بعقوبة الوقف تكون أمامها كافة ظروف الموظف بما فيها وقفه عن العمل احتياطيا أو نتيجة لحبسه ؛ وهى تقدر عقوبة الوقف فى ضوء تلك الظروف • ولو اقتضى الأمر استنزال مدة الوقف السـابقة من العقوبة الزاما لانتهى الأمر عملا الى هجر هذه العقوبة اذا كانت مدة الوقف السابقة كبيرة ؛ وتجعل الحكم بالوقف بمثابة حكم بالبراءة • ومن ثم فاننا لا نحبذ الأخذ بذلك الاقتراح •

هذا والموظف الموقوف عن العمل يلتزم بكافة واجبات المنصب • فالوقف عن العمل ــ كما عرفتـه المحكمة الادارية العـليا فى حكمها الصادر فى ١٠ يونية لسنة ١٩٦٢ (س ٧ ؛ ص ١٠٣٦) ــ « هو اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتا ، فلا يتولى خلاله سلطة ، ولا يباشر لوظيفته عمـلا •• » فأثر الوقف ينحصر فى منع الموظف من ممارسة أعباء منصبه خلال مدة الايقاف ، مع حرمانه من بعض مرتبه ، على أن يعود الى عمله عقب انقضاء مدة الوقف مباشرة • ومن ثم فان وظيفة الموقوف لا تشغل عن طريق التعيين أو الترقية خلال مدة الايقاف ، ولكن يجوز أن يعهد بعمل الموظف الموقوف مؤقتا الى موظف آخر عن طريق الندب اذا اقتضى الصالح العام ذلك •

سادسا ــ تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين :

وهى عقوبة مستحدثة ؛ ولم تكن مقررة فى قانون العاملين الملغى ، وتطبق على العاملين الحكوميين والعاملين فى القطاع العـام ، نظرا لتوحيد قائمة العقوبات بالنسبة للفريقين كما ذكرنا • ومن المعروف أن

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجعه السابق ، ص ٢٧٠ •

العامل الذى توقع عليـه عقوبة تأديبية محددة ، يصبح غير صـالح للترقية خلال فترات محددة • وقد سبق لنا انتقاد هذا الوضع ، لأن العقوبة التبعية هنا عقوبة عمياء لا تصيب الا من كان صالحا للترقية خلال المدة المحددة ، ويفلت منها من لا يكون صالحا للترقية خلالها • ومن ثم فان المشرع فى القانونين الجديدين ، يكون قد استجاب للنقد ، وحول العقوبة الى عقـوبة أصلية ، وهى « تأجيـل الترقية عنـد استحقاقها » فمن توقع عليـه هذه العقوبة ، يرجأ تنفيذها الى حين استحقاقه الترقية بالأقدمية أو بالاختيار ، اذ يرجأ موعد الترقية الى تاريخ انقضـاء المدة التى تحددها سلطة التأديب المختصة ، فى نطاق السنتين اللتين حددهما المشرع • ولكن الموظف لا يستحق الترقيـة تلقائيا بانقضاء السنتين بل يجوز للسلطة المختصة بالترقية أن تقـدر مدى صلاحيته للترقية فى ضوء الأخطاء التى عوقب من أجلها ، لا سيما اذا كانت الترقية فى النسبة المقررة للترقية بالاختيار •

سابعا — خفض الأجر فى حدود علاوة :

وهذه أيضا عقـوبة مستحدثة ، وذات طابع مالى ، لأنها تتضمن انقاص مرتب العـامل ، بحد أقصى وهو علاوة من العـلاوات التى يستحقها فى لحظة توقيع العقوبة لا فى تاريخ ارتكاب المخالفة • ومن الملاحظ أن اجراءات التحقيق والتـأديب قد تسـتمر مددا طويلة ، لا سيما اذا كان الخطأ الادارى شائعا بين عدد كبـير من العـاملين ينتمون الى أكثر من وزارة ، فحين توقع هذه العقـوبة يكون مرتب العامل قد زاد بسبب العلاوات أو الترقيات • وغنى عن البيان أن هذه العقوبة لا تؤثر فى موعد العلاوات التالية ، ولا فى قيمتها •

ثامنا — الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة :

وواضح أن هذه العقوبة المستحدثة أقسى من العقوبة التى قبلها ، رغم أنه قد لا يترتب عليها خفض الأجر بصورة مباشرة : لأن العامل الذى توقع عليه سينزل درجة فى السـلم الادارى مما ينعكس على

وضعه الوظيفى من حيث الاختصاصات ، وفرص الترقية ، والعلاوات الدورية ... الخ ولما لم يكن المشرع قد ضمن العقوبة خفض الأجر ، فان العامل الذى توقع عليه هذه العقوبة يحتفظ بأجره الذى يتقاضاه عند توقيعها ، كما يحتفظ بموعد علاواته الدورية ولكن بفئة الوظيفة الجديدة • ويجب أن يلاحظ من ناحية أخرى أنه لتوقيع هذه العقوبة ، يجب أن يكون العامل فى وضع وظيفى يسمح بتوقيعها ، بأن يكون ثمة درجة أدنى من الدرجة التى يشغلها وقت توقيع الجزاء • أما اذا كان العامل فى بداية السلم الادارى ، فانه يستحيل توقيع هذا الجزاء ، ومن ثم يتعين على سلطة التأديب المختصة أن تختـار عقوبة تناسب وضعه الوظيفى •

وقد واجه المشرع بعض الاعتبارات التى أشرنا اليها فى الفقرة الأولى من المادة ٨٦ من القانون حيث يقرر أنه عند توقيع جزاء الخفض الى وظيفة أدنى ، وشـغل العـامل للوظيفة الأدنى ، فانه يستحق العلاوات الدورية المستقبلة المقـررة للوظيفة الأدنى بمراعاة شروط استحقاقها • وتحدد أقدميته فى الوظيفة الأدنى بمراعاة أقدميته السابقة فيها ، بالاضافة الى المدة التى قضاها فى الوظيفة الأعلى التى حكم بتنزيله منها ، كما يحتفظ بأجره الذى كان يتقاضاه عند صدور الحكم بالجزاء • وقد أضاف المشرع الى ذلك — فى ذات المادة المشار اليها — عقوبة تبعية بمقتضاها « لا يجوز النظر فى ترقيته الا بعد مضى سنة ونصف من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء » •

تاسعا — الخفض الى وظيفـة فى الدرجة الأدنى مباشرة ، مع خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية :

وواضح أن هذه العقوبة المستحدثة تشمل العقوبتين المقررتين فى الفقرتين سابعا ، وثامنا : لأنها تنطوى على تنزيل العـامل درجة فى السلم الادارى ، وهى الدرجة الأدنى مباشرة للدرجة التى يشـغلها وقت توقيع الجزاء • والعقوبة تنطوى أيضـا على خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية التى يكون العامل المعاقب قد نالها

قبل التأديب مباشرة • وقد يكون هذا الجانب من العقوبة بالغ القسوة اذا كان العامل قديما فى الدرجة التى سوف يتركها • وتزداد قسوة هذه العقوبة اذا وضعنا فى الاعتبار « ضغط » درجات العاملين فى قانون العاملين الجدد ، اذ أصبحت هذه الدرجات ، وفقا للجدول الأول المرافق للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ست درجات فقط (وهو ذات الوضع المقرر فى الجدول رقم ١ المرافق للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) (العاملون فى القطاع العام) • وعلى كل حال ، فان سلطة التأديب المختصة سوف تضع هذا الاعتبار فى نظرها ، عند اختيار العقوبة المناسبة للذنب الادارى الثابت فى حق العامل • هذا وقد أضاف المشرع الى العقوبة الأصلية السابقة عقوبة تكميلية فى الفقرة الثانية من المادة ٨٦ ، بمقتضاها أنه اذا وقع على العامل جزاء الخفض الى وظيفة أدنى ، مع خفض الأجر ، فلا يجوز النظر فى ترقيته الا بعد مضى سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء (١) •

عاشر — الاحالة الى المعاش :

وتتضمن هذه العقوبة انهاء علاقة العامل بالدولة ، أو بالقطاع العام الذى يعمل فيه ، ولكنه يحتفظ بمعاشه ، مقدرا على الأسس القائمة عند توقيع العقوبة •

حادى عشر — الفصل من الخدمة :

وهى أقسى العقوبات التى توقع على العامل على الأقل من الناحية المعنوية بالنظر الى حماية معاش العامل فى جميع الظروف كما ذكرنا فيما سلف •

---

(١) تقرر ذات الحكم المشار اليه فى الفقرتين سابعا وثامنا ، بالنسبة الى العاملين فى القطاع العام ، وذلك فى المادة ٨٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، نظرا لتطابق الأحكام فى مجال العقوبات التاديبية فى القانونين الجديدين كما ذكرنا فيما سبق .

هذا واذا حكم على العامل بالاحالة الى المعاش أو الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم . فاذا كان وقت صـدور هذا الحكم موقوفا عن عمله لسبب من الأسباب ، فان خدمتـه تعتبر منتهية من تاريخ وقفه . ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضا يعادل أجره الى يوم ابلاغه الحكم اذا لم يكن موقوفا عن العمل . ولا يجوز أن يسترد من العامل الذى أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من أجره اذا حكم عليه بالاحالة الى المعاش أو الفصل (مادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ١٠٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) .

العقوبات التى توقع على العاملين الذين تركوا الخدمة :

وأول ما يلاحظ فى هذا الشأن أن المشرع قد حصن هذا الفريق تقريبا ضد العقوبات ذات الطابع المالى بمقتضى قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الذى حصن المعاش ضـد العقوبات ذات الطابع المالى . ولكن المشرع وقف موقفا وسطا فى قانون العاملين رقم ٤٧ و ٤٨ لسـنة ١٩٧٨ . فمع سماحه بالاستمرار فى اجراءات التأديب ضد العامل الذى بدىء فى اتخاذ الاجراءات التأديبية ضـده وهو فى الخدمة بعد تركها ، فانه حدد فى ذات الوقت العقوبة التى توقع عليه بقوله : « ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقـل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر عند انتهاء الخدمة . واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التـأمين الاجتماعى ، تستوفى الغرامة من تعويض الدفعـة الواحدة أو المبلغ المدخر ان وجد عنـد استحقاقهما ، وذلك فى حدود الجـزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أمواله » . ومعنى ذلك أنه لا يمكن استيفاء هذه العقوبة ممن يتقاضى معاشا مما يعطل العقوبة عملا .

الفصل الثانى

العقوبات التأديبية المقنعة

يقوم مبدأ شرعية العقوبة على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التى حددها المشرع على النحو السابق توضيحه • فاذا وضعنا فى الاعتبار أن اجراءات التأديب معقدة ، وتستغرق وقتا طويلا ، فان الادارة تتجه فى كثير من الأحيان الى التهرب من العقاب التأديبى عن طريق اتخاذ اجراء مما تملكه ، يحقق لها التخلص من الموظف المخطىء دون استيفاء اجراءات التأديب • وهذا هو المعنى الذى نقصده باصطلاح « العقوبة التأديبية المقنعة » فهى اجراء مؤلم تتخذه الادارة ضد الموظف دون أن توجه اليه اتهاما معينا • وقد عرفت المحكمة الادارية العليا العقاب المقنع بقولها : « لا يلزم لكى يعتبر القرار الادارى بمثابة الجزاء التأديبى المقنع أن يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة ، والا لكان جزاء تأديبيا صريحا ، وانما يكفى أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الادارة اتجهت الى عقاب الموظف ، ولكن بغير اتباع الاجراءات والأوضاع المقررة لذلك ، فانحرفت بسلطتها فى القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر » (حكمها الصادر فى ٢٣ يونية سنة ١٩٥٦ ، س ١ ، ص ٩٢٤) •

فليس كل قرار تصدره الادارة ويكون من شأنه النيل من مزايا الموظف يعتبر قرارا تأديبيا بالضرورة ، فقد يتعرض الموظف لكثير من هذه القرارات ، ومع ذلك فانها تعتبر قرارات مشروعة ولا سلطان للقضاء فى التعقيب عليها • ومن ثم فان القضاء الادارى لا يعتبر قرارا اداريا متضمنا لعقوبة مقنعة الا اذا اكتشف نية الادارة القاطعة فى توقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الاجراءات التأديبية •

المطلب الأول

بعض التطبيقات القضائية للعقوبة المقنعة

نعرض فيما يلى لأشهر مجالات تطبيق العقوبات التأديبية المقنعة كما وردت فى أحكام القضاء •

١ — § النقل المكانى أو النوعى

١ — ان الأصل المقرر فى هذا الصدد ، هو حرية الادارة فى الاستفادة من خدمات موظفيها فى المكان الذى تريده ، والعمل الذى تعينه ، بشرط ألا يتضمن ذلك الانقاص من المزايا التى يتضمنها مركزه الوظيفى (١) ، لأن واجب الموظف ينحصر فى أداء واجبات وظيفته كما تحددها السلطات الرياسية • ولهذا فان القرارات المتعلقة بالنقل من مكان الى آخر ، أو من وظيفة الى أخرى ، قد أخرجها المشرع من عداد القرارات التى يجوز للموظف أن يطلب الغاءها أمام القضاء الادارى (٢) •

ولكن القضاء الادارى منذ انشائه حتى الآن ، جرى على أن قرارات النقل المكانى أو النوعى تدخل فى اختصاصه اذا ما أرادت الادارة تضمينها عقوبة مقنعة ، بأن نقلت الموظف من مدينة ممتازة الى مكان ناء أو بعيد عن مظاهر الحضارة والعمران ، أو من وظيفة عليا الى وظيفة دنيا بقصد العقاب ودون اتخاذ الاجراءات التأديبية •

٢ — فمحكمة القضاء الادارى مثلا فى حكمها الصادر فى ٢٦ يناير سنة ١٩٥٣ (س ٧ ص ٣٧١) بعد أن أعلنت مبدأ جواز نقل الموظف

---

(١) لا تستطيع الادارة أن تفعل ذلك باجراء خاص ، ولكنها تستطيع أن تنظم المركز الوظيفى للموظف باجراء عام ، فيسرى التنظيم الجديد على الموظف بأثر مباشر ، ولو تضمن ذلك انقاص بعض مزايا الوظيفة . فى التفاصيل ، مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » فى اى طبعة من طبعاته .

(٢) راجع فى التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول .

نقـلا مكانيا ، استطردت تقول : « حتى اذا خرج النقل عن هـذا المحيط ، وتباعد عن هذا الهدف القويم (صالح المرفق) ودلت الظروف والملابسات على أنه ينطوى على عقوبة تأديبية ، يصير فى الواقع من الأمر جزاء لم ينص عليه القانون ، ويكون والحالة هذه معيبا غير قائم على سبب صحيح ووقع مخالفا للقانون » .

وبالنسبة للنقل النوعى (من وظيفـة الى أخرى) أعلنت ذات المحكمة أيضا جوازه فى حدود الضوابط التى يعلنها المشرع « ... ما دام هذا النقل جائزا قانونا ، كأن لم يكن الموظف ممن لا يجـوز عزلهم أو نقلهم بنص القانون أو لم يكن النقل فى حقيقته جزاء تأديبيا مقنعا ينضح بعدم الرضا والسخط عليه ، ويحمل فى طياته تنزيلا فى الوظيفة أو فى الدرجة أو أى جزاء آخر مما لا يجـوز توقيعـه على الموظف الا لذنب اقترفه ، وبعد اتباع الاجراءات التى قد يستوجبها القانون وظروف الحال وملابساته ... » (حكمها فى ١١ فبراير سنة ١٩٥٣ س ٧ ، ص ٤٦٩) .

ولقـد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا القضـاء الذى أرست أسسه محكمة القضاء الادارى [١] .

٣ — ولكن ليس كل قرار بالنقل الى عمل آخر أشق على الموظف، مسئولية أو مكانا يعتبر لهذا السبب عقوبة تأديبية مقنعة اذا ما تبين أن الادارة كانت تقصد صالح العمل فعلا ، وبهذا المعنى ، ألغت المحكمة الادارية العليا بحكمها الصـادر فى ٢٣ يونية سـنة ١٩٥٦ (س ١

---

(١) راجع على سبيل المثال حكمها الصادر فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٤٢٣) حيث أوردت قرارات النقل التى يختص القضاء الادارى بالنظر فيها على خلاف الأصل ، وبررت هذا الاختصاص بقولها : « ... ومرد الاختصاص فى شأن هذه القرارات يرجع الى ما يعيبها سواء لمخالفتها نص المادة ٤٢ من قانون التوظف أو لصـدورها مشوبة بالانحراف بالسلطة وتنكب وجه المصلحة العامة باعطاء أسباب ظاهرية للنقل ، حالة انها تخفى فى الواقع هدفا غير مشروع » .

ص ٩٢٤) الحكم الصادر من محكمة ادارية بالغــاء قرار نقل أحد الموظفين من عمله بمحكمة القاهرة الابتدائية الى محكمة المنيا الابتدائية بحجة انطوائه على عقوبة مقنعة ، وذلك استنادا الى أن الوظيفة التى نقل اليها المدعى ، لا تقل عن درجة وظيفته التى نقل منها ، وأن الموظف بحكم الوظيفة ، من عمال المرافق العامة التى يجب أن تسير فى جميع البلاد على السواء « فاذا اقتضت المصلحة العــامة نقله من بلد الى آخر ، وجب أن يوطن نفسه على تحمل ذلك فى سبيل أداء واجبــه ، والا اختل سير المرفق » .

ولهــذا لابد أن يثبت للمحكمة أن الملابسات التى أحاطت بقرار النقل المكانى أو النوعى تكشف بصراحة ووضوح عن الهدف العقابى وراء قرار النقل . ومن القرائن التى يستهدى بها القضــاء فى هذا الشأن :

أولا — أن يصاحب قرار النقل المكانى قرار تأديبى وقعته الادارة على الموظف لخطأ أسند اليه ، فحينئذ اذا ثبت للمحكمة براءة الموظف من الخطأ الذى عوقب من أجله ، فانها تلغى قرار النقــل بالتبعية . وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٥٤ (س ٩ ص ١٥١) ان قرار نقل المدعية من ناظرة المنتزه الابتدائية الثانوية الى وكيلة بنها الابتدائية الثانوية ، لم يكن بحسب ظروفه وملابساته نقــلا مكانيا ، بل كان متوشحا بالجزاء ، اذ ينضح بالسخط على المدعية لنفس السبب الذى جوزيت من أجله بالخصم من المرتب ، فهو فى نظر مصدره استكمال لعقوبة تأديبية ، « متى كان ذلك فان النقل على هذه الصورة يكون ولا سند له من المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى عددت العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظفين » . ولكن معاصرة النقل لقرار الجزاء هى مجرد قرينة تنتفى اذا وجد ما يثبت عكسها ، وبهــذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٧٣٨) « لا يكفى للقول بوجود عيب انحراف الجهــة الادارية واساءة استعمال سلطتها أو أحدهما أن قرار النقل صدر معاصرا لقرار

الجزاء أو بعــده ، فقد يكشف قرار الجزاء عن قيــام اعتبارات من المصلحة العامة تحتم اجراء النقل » (١) .

ثانيا — أن يتكشف من ظروف القرار ، أنه صدر بدون أى سبب مصلحى يدعو اليه (٢) وأنه كان لمجرد التشفى والانتقام من الموظف (قضاء ادارى فى ١٦ أبريل سنة ١٩٥٣ ، ص ٧ ، ص ٩٢٣) .

ثالثا — النقل من الكادر الادارى الى الكادر الكتابى : « ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه لا يجوز النقل من الكادر الادارى الى الكادر الكتابى الا تنفيذا لجزاء تأديبى » . (محكمة القضاء الادارى فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٥ فى القضــية رقم ١٤٢٥ لسنة ٨ قضائية) على أساس أن الكادر الادارى أعلى وأكثر مزايا من الكادر الكتابى .

رابعا — النقل من وظيفة فنية الى أخرى كتابية ولو فى درجتها : « استقر قضاء هذه المحكمة على أن النقل من وظيفة فنية الى أخرى كتابية ولو فى الدرجة ذاتها يعد نقــلا نوعيــا ينطوى على تنزيل فى الوظيفة ، وينطوى على جزاء تأديبى مقنع مما لا يجوز توقيعه الا بقرار من السلطة التأديبية المختصة » . (قضاء أدارى فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٥ س ١٠ ، ص ٣٣) .

---

(١) صدر الحكم بخصوص طبيبة فى المعــامل اتهمت رئيسها بأمور شائنة ولم تستطع أن تثبت صحتها ، فرأت الادارة من المصلحة ابعادها الى مصلحة الأمراض الصدرية .

(٢) صدر قرار ادارى بنقل سكرتير ثان من وظيفته بوزارة الخزانة . ولما طعن فى قرار النقل تبين بعد الدراسة أنه لم يكن هنــاك سبب يتصل بالصالح العام يدعو الى هذا النقل ، فقضت كل من محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا بالغاء قرار النقل وقالت المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد : « فان من شأن هذه الاعتبارات أن تزحزح قرينة الصحة المفترضة فى قيام القرار المطعون فيه على أسبابه ، وتنقل عبء الاثبات الى جانب الحكومة ... ومن حيث ان القرار المطعون فيه قد قام على غير سبب يبرره فانه يكون حقيقا بالالغاء » ، (حكمها الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ س ١٤ ، ص ٦٩) .

خامسا — النقل من وظيفة أعلى الى وظيفة أدنى فى التدرج الرئاسى : (حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥١ ، س ٦ ، ص ١٤٢ ، وفى ٢ مارس سنة ١٩٥٤ ، س ٨ ، ص ٨١٦) •

سادسا — نقل الموظف من مجال مفتوح الى مجال مقفول : (حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ ، س ٤ ، ص ٩٤٤) (١) •

٢ — § تقارير الكفاية

١ — أخضع المشرع العاملين حتى مستوى معين لنظام تقارير الكفاية بمقتضى المادة ٢٨ (معدلة) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث تقول : « تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ، ويكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية ، وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الوحدة لهذا الغرض ونتائج التدريب المتاح وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء • ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساسا لقياس كفاية الأداء ، ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف • وتضع السلطة المختصة نظاما يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها • ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى

---

(١) جاء فى الحكم المشار اليه : « الثابت ان ظروف الحال وملابساته تقطع بأن نقل المدعى مديراً لمجلة الأزهر كان مشوبا بسوء استعمال السلطة اذ انحرف عن الغاية الطبيعية التى تغياها من النقل الى غاية أخرى تنكب بها الجادة ، وذلك بقصد ابعاده من سلك المعاهد وحرمانه من مزاياه والترقى فى درجاته الى مكان ينقفل عليه هذا كله ، بل كان هذا النقل تحايلا للتهرب من مقتضى القضاء الذى انصفه » .

آخر ديسمبر وتقدم خلال شهرى يناير وفبراير ، وتعتمد خلال شهر مارس • ويقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها • وتعلن للعاملين معايير قياس الكفاية التى تستخدم فى شأنهم ••• » [١] •

وقد رتب المشرع نتائج خطيرة على التقارير بدرجة معينة أهمها .

(أ) حرمان العامل الذى يقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف من نصف العلاوة الدورية [٢] ومن الترقية فى السنة التاليـة للسنة المقدم عنها التقرير على أن هذا الأثر لا يترتب اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه (مادة ٣٤) •

(ب) العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف ، يحال على لجنة شئون العاملين • فاذا تبـين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيـام بوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته قررت نقله اليها • أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة أو منحه أجازة • وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة لاعتماده • فاذا لم تعتمده أعادته الى اللجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل • فاذا كان التقرير التـالى مباشرة بمرتبة ضعيف ، يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التـالى لاعتباره نهائيا ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة ••• » • (مادة ٣٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ معدلة ، وتقابلها المادة ٣١ من القـانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) ـ

---

(١) يقابل هذه المادة ــ مع خلاف فى الصياغة والأحكام ــ المادة ٣٦ من القـانون رقم ٥٨ لسـنة ١٩٧١ ، والمادة ٢٩ من القـانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ •

كما يقابلها بما يشبه المطابقة ، المادة ٢٤ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٢) كان العامل يحرم من كامل العلاوة فى القانون الملغى ، فقصرها المشرع عن النصف حماية للأسرة .

وبالنظر الى خطورة هذه النتائج ، والتى تجاوز فى آثارها كثيرا من العقوبات التأديبية التى رأيناها ، فان الادارة كثيرا ما تستعيض عن الاجراءات التأديبية بنظام التقارير ، وذلك بالنسبة الى الموظفين الذين يخضعون لها بطبيعة الحال • ولكن القضاء الادارى بالمرصاد لهذا الاستعمال المنحرف لسلطة وضع التقارير •

٢ — والذى لا شك فيه — بادىء ذى بدء — أن العقوبات التأديبية الكثيرة لها آثارها على سلطة وضـــع التقارير : فعناصر التقرير تشمل كل ما يتعلق بأداء العمل الوظيفى بطريق مباشر أو غير مباشر • ومن ثم فان الموظف الذى يعاقب تأديبيا لأنه يتغيب كثيرا ، أو يسىء معاملة الرؤساء أو الجمهور أو يهمل فى مظهره أو لا يحافظ على كرامة الوظيفة فى حياته الخاصة ••• الخ نقول ان هذه الجزاءات التأديبية سوف تنعكس على تقييم هذا الموظف • ولا يمكن اعتبـــار ذلك بمثابة جزاءات تأديبية مقنعة أو تكرار للعقاب عن ذات الجرائم التأديبية التى عوقب الموظف من أجلها • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٣١٤) « لا تثريب على لجنة شئون الموظفين وهى بصدد تقـــدير كفاية المدعى ، ان هى أدخلت فى اعتبارها الأثر الذى ترى ترتيبه على مسلك المدعى فى شأن تطاوله على رؤسائه وعدم تعاونه معهم واسرافه دون مبرر فى التقدم بشكاوى ضد هؤلاء الرؤساء ••• ولا يحول دون ذلك أن مسلك المدعى قد ترتب عليه اقامة الدعوى التأديبية ضده وصدور حكم بادانته ••• ان الأمر هنا لا يتعلق بتأديبه أو عقابه ، ولا يعدو أن يكون اعمالا لسلطة اللجنة فى تخفيض درجة كفايته فى تقريره السنوى (١) » •

---

(١) بذات المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصـــادر فى ٣٠ ديسمبر ســـنة ١٩٦٤ (س ١٠ ص ٢٦٢) « لا ضـــير على اللجنة (لجنة شئون العاملين) ان تدخل فى اعتبارها الجزاءات السابقة الموقعة على الموظف ، لأنه من حق اللجنة ان يكون أمامها بيانا شاملا بحالة الموظف حتى تكتمل أمامها صورة واضحة لنواحى نشـــاطه ومسلكه ، وتتهيأ لها جميع العناصر التى تستطيع بموجبها تقدير درجة كفايته تقديراً مبرءا من =

٣ — ولكن يصبح تخفيض درجة تقرير الكفاية بمثابة عقوبة مقنعة اذا لم يقم التخفيض على أساس سليم ، واذا كشفت الظروف عن أن الغرض الأساسى من منح العامل تقديرا دون ما يستحقه كان مجرد العقاب أو النكاية . ولقد أصلت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ٦ مايو سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٨٤٦) فبعد أن أوضحت خطوات وضع التقرير ، وسلطة لجنة شئون الموظفين فى هذا الصدد فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قالت : « فاذا وجب على الرؤساء أن يقيموا تقديراتهم (وهم يعدون التقارير) على حقيقة كفاية الموظف مقرونة بعناصرها ، من انتاج ومواظبة وطباع واستعداد ذهنى وقدرة على تحمل المسئولية ، فان لجنة شئون الموظفين ينبغى عند التعقيب أن تقيس الكفاية بهذه المعايير ذاتها ، وأن تزنها بموازين العناصر التى تتألف منها . فاذا أقامت اللجنة تقديرها على عناصر أخرى ، استقتها من معلومات خارجية غير محددة ، قادحة فى حسن السمعة ، أو استوحتها فى الواقع من مطاعن رددتها احدى الشكاوى المقدمة من مجهول ، وكانت هذه الظلامة موضوع تحقيق من النيابة الادارية ، كشف عن عدم صحتها فى تاريخ تال لوضع التقرير المطعون فيه ، كان ذلك من اللجنة قرارا غير محمول على واقع من الأسباب ، لأنها انما بنته على ظنون لم تتأيد ، وشبهات لم تتأكد . وليس أرد للشبهة ولا أقطع فى ارتفاع الريبة من أن يسفر تحقيق النيابة الادارية ، ويكشف جهاز الرقابة الادارية ، عن تنزيه المطعون عليه مما يثلم سمعته ، ويزرى بنقاء صحيفته . ولو صح أن لحسن السمعة موضوعا بين عناصر الكفاية ، فان التجرد منها مدعاة لفقد صلاحية الموظف للوظيفة العامة مما يستلزم طمس أهليته ، لا ضعف كفايته فقط . ولو صح أن يكون سوء السمعة سببا للنيل من كفاية الموظف فى العمل على مدار السنة التى يوضع عنها التقدير ، فان الطريق السوى لاثباتها هو احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية لاثبات الوقائع

= القصور » ثم استطردت المحكمة الادارية العليا تقول : « ولا يعتبر هذا تكرارا للعقاب ، لأن الأمر لا يتعلق بعقاب الموظف وانما بتقدير كفايته فى ضوء عمله ومسلكه بعد تقصى نواحى عمله ، ومتابعة مسلكه فى الماضى والحاضر استكمالا للعناصر التى يقوم عليها تقدير كفايته » .

التى قام عليها اتهام هذه السمعة كى يحاسب عليها لو صح ثبوتها • أما ان تنصب لجنه شئون الموظفين نفسها قاضيا تنزل به عقوبة غير واردة فى القانون ، فأمر فيه انحراف باجراءات المحاكمة التأديبية ، ومخالفة للقانون ، واهدار للضمانات التى وفرها قانون التوظف من حيث وجوب الاستماع للموظف الموزور قبل اثبات الاتهام عليه »[١]•

وفى حالة أخرى خفضت لجنة شئون العاملين تقدير أحد المحضرين من جيـد الى ضعيف ، لأنه رفض أن يدخل امتحان محضرى التنفيذ رغم كبر سنه وعلو درجته • وقد ألغت المحكمة الادارية قرار اللجنه بالتخفيض ، وأقرت المحكمة الادارية العـليا حكمها حيث تقـول : « ما كان يجوز تخفيض درجة كفاية الموظف لأسباب خارجة عن حدود وظيفته التى يشغلها ويؤدى عملها فعـلا ، ولا يصح قانونا أن تبنى التقديرات على أساس خارج هذا النطاق ، وبالتالى يكون التخفيض قد بنى على أسباب غير مستساغة قانونا ، الأمر الذى يجعل التقرير مخالفا للقـانون » (حكمها فى ١٩ ديسمبر سـنة ١٩٦٤ ، س ١٠ ص ٢٣٧) •

على أن معظم التطبيقات القضائية لسوء استعمال سلطة وضع التقارير ترجع الى محاولة الادارة حجب موظف من الترقيـة لكى يسبقه آخر تريد الادارة افادته لسبب أو لآخر • والقضاء مستقر أيضا على الغاء كل تعديل تجريه لجنة شئون العاملين بهذا الصدد ،

---

(١) وبذات المعنى حكمها الصادر فى ٢٧ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٧٧٣) حيث قدرت لجنة شئون العاملين احد الموظفين بتقدير ضعيف ، فى حين ان رئيسه المباشر كان قدره بدرجة ممتاز ، واستندت اللجنة فى الخفض الى ما يتردد عن سوء سمعة الموظف . ولكن المحكمـة الادارية العليا الغت قرار التخفيض ، وقالت ان على اللجنة ان تقدم الدليل على سوء السمعة للمحكمة ، والا فانها تكون قد نصبت نفسها قاضيا « ينزل بالموظف عقوبة غير واردة بالقانون ، وهو أمر « فيـه انحراف باجراءات المحاكمة التأديبية مخالفة القانون ، واهدار للضمانات التى أقرها قانون التوظف » .

اذا لم يقم التعديل (خفضا أو زيادة) على أساس معقول . متصل بصالح المرفق (١) .

٣ — § الوقف عن العمل كعقوبة مقنعة

أن ثمه أنواعا ثلاثة من الوقف عن العمل — كما ذكرنا فيما سلف — هى : الوقف كعقوبة تاديبيه ، وهذا لا توقعــه الا السلطه الناديبية المختصة ، والوقف بقوة القــانون نتيجه لحبس الموظف احتيــاطيا أو تنفيذا لعقوبه جنائيه . والنوع الثالث وهو الوقف الاحتياطى لصالح التحقيق . فلا تستطيع الاداره أن توقف الموظف خارج نطاق هده الحالات الثلاث .

ولكن الادارة تلجأ أحيــانا الى وقف الموظف كعقوبة مقنعــة . لاكراهه على عمل معين . وقد كشفت المحكمة الادارية العليا عن حالة طريفة من هذه الحالات فى حكمها الصادر فى ٢١ ينــاير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٧٠) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : قدم أحد العاملين للمحاكمة التأديبية لعقابه عن أمور نسبت اليه . وأمام المحكمة

---

(١) جاء بهــذا المعنى فى حكم محكمة القضــاء الادارى الصــادر فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٨ (س ١٢ و ١٣ ص ١٤٨) : « اذا كان الثابت من استقراء ملف خدمة الموظف انه لم يطرأ ما يؤثر فى قدرته وكفايته حتى يحدو الامر بلجنة شئون الموظفين خفض كفايته من ٨٥ درجة الى ٥٠ درجة ، لا سيما وأن اللجنة لم تتذرع بسبب ما لهذا الخفض ، كما وأن التقــدير جاء جزافا ، دون بيان لمفرداته على الوجه الوارد فى التقرير السرى ، وخلافا لما تنطق به الأوراق . واذا كان الثابت أيضا أنها رفعت درجة كفاية موظف آخر على النحو الذى أهله للترقية بالاختيار فى ذات الجلسة ، الأمر الذى يقطع بأن ذلك الخفض وهذا الرفع لم يكونا الا وسيلة استهدفت ترقية الموظف الأخير دون الأول عن طريق التحكم فى درجات الكفاية التى هى فى ذاتها الواقعــة المنشئة للترقية بالاختيار . وتكون لجنة شــئون الموظفين عندما أصدرت قرارها بترقية الموظف الأخير عن طريق التحكم فى درجات الكفاية قد خالفت احكام المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وشاب تصرفها سوء استعمال السلطة .. » .

التأديبية المختصة تبين لها أن الموظف المتهم غير متزن ، ويشك فى قواه العقلية ، فقررت تأجيل القضية الى أجل غير مسمى ، وأشارت على جهة الادارة المختصة فى أسباب القرار الصادر بالتأجيل ، أن تتخذ الاجراءات اللازمة للكشف طبيا على الموظف محل المساءلة لمعرفة مدى مسئوليته عن المخالفات المنسوبة اليه • ولكن الموظف رفض الذهاب الى الكومسيون الطبى !! ووجدت الادارة المختصة نفسها فى حلقة مفرغة : فهى لا تستطيع اجباره على التوجه للكومسيون الطبى ! والمحكمة التأديبية علقت التأديب على نتيجة هذا الفحص الطبى الذى أصبح غير ممكن تحقيقه عملا • أمام هذا المأزق لجأت الادارة المختصة الى اصدار قرار بوقف الموظف عن العمل ووقف مرتبه الى حين ذهابه الى الكومسيون الطبى • ولما طعن الموظف الموقوف فى هذا القرار ، ألغته المحكمة الادارية العليا ، وقررت المبادىء التالية :

(أ) ان المشرع قد خول الادارة كافة السلطات التى تمكنها من فرض ارادتها على الموظف ، وذلك بسلطات واختصاصات محددة ، فليس لها أن تتعداها الى ما سواها ، أو أن تستعمل سلطة محل أخرى • وهى تقول بهذا الصدد : « ان المشرع نظم أحكام الوظيفة العامة تنظيما شاملا واجه به كافة المواقف التى قد تصادفها جهة الادارة فى علاقتها بموظفيها بما يكفل لتلك الجهة — باعتبارها المهيمنة على المرافق العامة — تحمل مسئوليتها نحو ضمان سير تلك المرافق بانتظام واطراد • وبموجب هذا التنظيم خول المشرع جهة الادارة سلطات واسعة حيال الموظفين باعتبارهم عمال المرافق العامة : فهى تختص بسائر شئونهم الوظيفية من تعيين وترقية ومنح علاوات ، ولها أن تقرر فصلهم من الخدمة سواء بالطريق التأديبى أو بالطريق غير التأديبى ، كما يجوز لها احالتهم الى الاستيداع بسبب حالتهم الصحية أو لدواعى المصلحة العامة • ولها وقفهم عن العمل مع ما يستتبعه الوقف من الحرمان من المرتب كله أو بعضه • وقد تضمنت النصوص التى خولت جهة الادارة تلك السلطات تحديد الجهات المختصة باتخاذ تلك الاجراءات والضمانات الأساسية التى يتعين على الادارة مراعاتها ، والتى قصد بها المشرع حماية مراكز الموظفين ورعاية حقوقهم » •

(ب) ان المشرع قد حدد الحالات التى يجوز فيها وقف الموظف عن العمل ، فليس للادارة أن تلجأ الى وقف الموظف عن العمل فى غيرها • وتفصل المحكمة الادارية العليا هذا المعنى بقولها : « ووفقا للتنظيم الذى وضعه المشرع بالنسبة الى الوقف عن العمل ، فلا يجوز أن يوقع على الموظف كعقوبة تأديبية الا بموجب حكم من المحكمة التأديبيه المختصة (مادة ٨٤) ولا يجوز الوقف احتياطيا الا اذا كان ثمة تحقيق يجرى مع الموظف قبل احالته الى المحاكمة التأديبية اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك (مادة ٩٥) ولا يوجد فى نصوص القانون ما يسوغ لجهة الادارة اتخاذ هذا الاجراء الأخير لغرض آخر كمجرد الشك فى أن الموظف فقد شرط اللياقة الطبية أو لاجباره على الاذعان لقرار أصدرته جهة الادارة ••• وانما يجب على الادارة أن تلتزم الوسيلة التى نص عليها القانون والغرض الذى شرعت من أجله • وما دام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطى فى أحوال معينة محددة على سبيل الحصر ، فلا يجوز لجهة الادارة أن تلجأ الى هذه الوسيلة فى غير ما شرعت له ، والا كان ذلك خروجا على حدود التنظيم الذى رسمه المشرع ، واهدارا للحكمة التى استهدفها من تخصيصه لكل حالة الاجراء الذى يناسبها » •

(ج) لم تقبل المحكمة الادارية العليا تذرع الادارة بأنها كانت فى حالة ضرورة لرفض الموظف تنفيذ الأمر بالتوجه الى الكومسيون الطبى ، بقولها : « انه على غير أساس ، ذلك لأن الاجراء الذى اتخذته الادارة لم يكن هو الوسيلة الوحيدة لاتقاء الضرر ، اذ كان يسوغ لجهة الادارة أن تبلغ مجلس مراقبة الأمراض العقلية بحالة الطاعن لحجزه ، توصلا لاستظهار حالته العقلية بصورة رسمية ، اذا ما تأكد لها أن حالته من شأنها الاخلال بالأمن أو بالنظام العام ، أو أن تستصدر قرارا بفصله من الخدمة لدواعى الصالح العام ، أو تتخذ غير ذلك من الوسائل التى شرعها القانون دون ما اخلال بالضمانات الأصلية التى رتبها قانون موظفى الدولة صونا لأوضاعهم ، وحفاظا على سكينتهم ، وطمأنينة لذويهم » •

٤ — § تهديد الموظف بتطبيق نظام قاسى عليه لينفذ ارادة الادارة

١ — فى أعقاب الثورة صدرت بعض التشريعات تبيح للادارة التخلص من الموظفين الفاسدين وغير المنتجين (قوانين التطهير) كما صدرت تشريعات أخرى لمنح بعض الموظفين مزايا معينة اذا ما هم تركوا الخدمة بارادتهم ، بقصد افساح المجال أمام العناصر الفتية • وحدث أن استغل بعض الرؤساء هذه الفرصة ، وهددوا بعض الموظفين الذين لا تنطبق عليهم قوانين التطهير بفصلهم اذا هم لم يتقدموا اختياريا بطلب الاستقالة بحجة الافادة من التيسيرات المعلن عنها • وقد أدان القضاء الادارى هذا الاستعمال المنحرف للسلطة •

٢ — ففى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٣ صدر قرار مجلس الوزراء القاضى بضم مدة خدمة لا تجاوز السنتين مع أداء الفرق بين المرتب والمعاش مشاهرة لموظفى الدرجة الثانية فما فوقها ، الذين يقدمون طلبا خلال ستين يوما من تاريخ صدور القرار المشار اليه باعتزال الخدمة ، وبشرط أن يجيز مجلس الوزراء ذلك • ولكن الموظفين ترددوا ، ولم يقبلوا الاستفادة من هذا التيسير كما كان متوقعا • فصدر فى ٩ ديسمبر من ذات العام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ ، الذى يخول مجلس الوزراء حق الاحالة الى المعاش لعدم الصلاحية مع ضم سنة واحدة فقط ، وحرمان الموظف الذى يحال الى المعاش تطبيقا لهذا القانون من حق الطعن أمام القضاء •

لجأ بعض الرؤساء الى تهديد بعض الموظفين بتطبيق أحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليهم ، اذا هم لم يتقدموا اختيارا للاستفادة من قرار مجلس الوزراء "الأكثر سخاء" ، فاضطروا الى تقديم استقالاتهم ، ثم طعنوا فى القرارات الصادرة بقبول الاستقالة بحجة الاكراه • فقضت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٤ أبريل سنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٣٥٠) بأن « ••• تهديد الموظف الصالح الذى لا مطعن عليه بفصله طبقا لأحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٢

بدعوى عدم الصلاحية ، مع غلق باب التقاضى فى وجهه ، بحيث لا يمكنه أن يرفع دعوى يدفع فيها عن نفسه هذه الوصمة ويثبت عدم صحتها ، يكون فى واقع الأمر تهديدا باتخاذ اجراء غير مشروع ، هو الانحراف فى تطبيق القانون • وهذا الأمر من عناصر الاكراه • وليس المدعى من الموظفين غير الصالحين الذين شرع القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ لفصلهم ، فما كان يجوز التلويح له بفصله بالتطبيق لأحكامه » •

٣ — وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء — على الأقل من الناحية النظرية — وميزت بين الحالات الآتية :

(أ) أن تلجأ الادارة الى تهديد الموظف الصالح ، مع علمها بذلك ، بتطبيق القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليه اذا لم يقدم استقالته اختيارا ، وحينئذ « يكون مسلكها معيبا باساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، باستعمال أداة قانونية فى غير ما شرعت له » •

(ب) اذا كانت الادارة تعتقد أن الموظف غير صالح ، فى حين أنه موظف صالح ، فان مسلك الادارة وان كان غير مشروع ، فانه لا يمكن وصفه بالانحراف أو الاساءة « ••• اذ غنى عن البيان أن اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية فى السلوك الادارى ، قوامه أن يكون لدى الادارة قصد اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها » (١) •

(جـ) للادارة كامل الحق فى أن تبصر الموظف باحتمال تطبيق القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليه ، دون تهديد « ••• فلا جناح

---

(١) هذا خطأ فى تعريف عيب الانحراف بالسلطة ، ذلك ان هذا العيب لا يفترض سوء النية دائما ، والرغبة فى الايذاء ، بل يتحقق اذا خالفت الادارة مبدأ تخصيص الأهداف ولو كانت حسنة النية . راجع نقدنا لهذا القضاء فى أحد مؤلفينا « نظرية الانحراف بالسلطة » أو « القضاء الادارى » الكتاب الأول فى « قضاء الالغاء » .

عنها فى ذلك ، بل هى مندوبة اليه ؛ ومن ثم فهى فى هذا كله لم تتخذ وسائل غير مشروعة ، ولم تجاوز سلطتها أو تسىء استخدامها أو تنحرف بها ، بل سلكت المسلك الواجب بحكم وظيفتها فى القيام على تنفيذ القوانين واللوائح بروحها ، وتحقيق المصلحة العامة المنشودة منها » (حكمها فى ٩ نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ، ص ٥٢ • وبذات المعنى والتاريخ س ٣ ص ٢٤) •

٤ — واعمالا للمبدأ الذى أشارت اليه المحكمة الادارية العليا فى الفقرة السابقة ، قضت فى حكمها الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ؛ ص ١٤٩) بأنه اذا خيرت الجامعة عضو هيئـة التدريس الذى ارتكب فعلا مشينا مع احدى الطالبات ؛ بين احالته الى النيابة الادارية أو الاستقالة فاختار هذا الحل الأخير ، فانه لا يقبل منـه العودة مرة أخرى الى المجادلة فى شرعية الاستقالة لأنه « لا تثريب على الجهة الادارية ان هى بصرت الطاعن بما قد يترتب على الشكوى من احالة الأمر الى النيابة الادارية ، وما قد يجره ذلك من احالته الى المحاكمة ؛ ثم تركت له التقدير فى هذا الشأن فاختـار هو أهون الضررين ، اذ الادارة بمسلكها هذا لم تتخذ وسيلة غير مشروعة ، ولم تنحرف بسلطتها عن الغاية المشروعة ، بل انها سلكت المسلك السوى الواجب اتباعه » •

٥ — § فصل الموظف باتباع أساليب منحرفة

١ — ومن أكثر هذه الأساليب اتباعا فى العمل ، سواء فى مصر أو فى الخارج ، التظاهر بالغاء الوظيفة ؛ تمهيدا للتخلص من شاغلها (١) ، أو الادعاء بأن الموظف زائد عن حاجة العمل • ومن قضاء مجلس الدولة المصرى فى هذا الشأن :

---

(١) راجع بهـذا المعنى حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٣ يونية سنة ١٩٤٤ فى قضية Hopital d,Argenteuil المجموعة ص ١٧٩ •

(أ) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ٧ أبريل سنة ١٩٥٥ (س ٩ ص ٤٠٢) حيث تقرر : « لا يجوز فصل الموظف لالغاء الوظيفة الا اذا كان الالغاء حقيقيا وضروريا تقتضيه المصلحة العامة • ويجب نقل الموظف الى وظيفة أخرى خالية أو أدنى ••• فاذا ثبت من وقائع الدعوى أن الغاء الوظيفة لم يكن حقيقة اقتضتها المصلحة العامة ؛ بدليل أنه بمجرد خلو وظيفة بوزارة المعارف ، صدر قرار بنقل المدعى اليها • ولما ألغى القرار تنفيذا لحكم من محكمة القضاء الادارى صادر لصالح من نقل مكانه ، وعاد المدعى الى وظيفته بوزارة المواصلات ؛ صدر القرار المطعون فيه خلال شهرين من عودته ، وبعد فصله من الخدمة ، والغاء وظيفة المراقب الفنى بوزارة المواصلات التى كان يشغلها ، أنشئت وظيفة يطلق عليها اسم آخر وهو مساعد السكرتير العام ، سترا لصورية الاجراء الأول ، وتغطية للموقف بنقل تلك الوظيفة وشاغلها من ميزانية مصلحة السكك الحديدية الى ميزانية الوزارة • ونظرا لأن القرار الادارى يجب أن يكون مستندا فى الواقع الى سبب صحيح ، وأن يكون فى حدود مقتضيات الصالح العام ، فاذا ما جاوزت الادارة هذا الحد ، وتنكبت هذه الغاية ، وفصلت الموظف بدوافع أخرى لا تمت الى المصلحة العامة بصلة ، كان قرارها منطويا على الانحراف ، مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة •

(ب) ولقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء • ومن ذلك حكمها الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٩ (س ٥ ص ٧٩) حيث تؤكد أن فصل الموظف نتيجة لالغاء الوظيفة مشروط « بأن يكون ثمة الغاء حقيقى للوظيفة التى كان يشغلها الموظف •• فاذا كان ما تم لا يعدو أن يكون تعديلا فى نظامها القانونى أو المالى ، مع الابقاء عليها ؛ فلا ينهض ذلك الغاء حقيقيا للوظيفة ، يسوغ نقل الموظف لذلك السبب ، لأن المعلول يدور مع علته وجودا وعدما » [1] •

---

(١) كان الغاء الوظيفة سببا لانهاء خدمة الموظف وفقا للفقرة الخامسة من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . ولكن المشرع واجه آثار هذا الالغاء بالنسبة للموظفين تحقيقا للأمن والاستقرار ، وباعتبار أن الوظيفة العامة فى مصر تعتبر بمثابة المهنة الدائمة التى ينقطع =

واذا كان الغاء الوظيفة سببا لفصل الموظف ، فان القـانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد استحدث بعض التجديدات فى هذا الصدد ، اذ قصر فصل العامل لهذا السبب على « الغاء الوظيفة المؤقتة » • (فقرة ٨ من المادة ٧٧) وقد ورد ذات الحكم فى جميع قوانين العاملين التالية سواء على الصعيد الحكومى أو فى مجال القطاع العام •

ومعنى ذلك أن الغاء وظيفة دائمة أو عمل دائم ، لا يترتب عليه فصل الموظف ، بل تلتزم الادارة بنقله الى عمل آخر • ولكن يبقى مع ذلك فائدة للقضاء السابق ، اذا تظاهرت الادارة بالغاء وظيفة دائمة لمجرد نقـل موظف بعينه الى وظيفة أخرى ، مع اعادة الوظيفة مرة ثانية بعد نقل الموظف •

ولكن المحكمة الادارية العـليا أقرت تصرف الادارة اذا نقلت الموظف الى وظيفة أخرى وأعلنت فى قرار النقل أنه « زائد عن حاجة

= لها الموظف . ومن ثم نصت المادة ١١٣ من القانون المشار اليه على انه « اذا الغيت وظيفة الموظف ، وكانت هناك فى ذات الوزارة او المصلحة او فى غيرها من الوزارات والمصالح وظيفة أخرى خالية يلزم لشـغلها توافر المؤهلات التى يتطلبها التعيين فى الوظيفة الملغاة ، وجب نقل الموظف اليها بمرتبه متى كانت معادلة لهذه الوظيفة فى الدرجة ، فان كانت أدنى منها فلا يعين الموظف فيها الا اذا قبلها ، وتحسب اقدميته بمراعاة مدة خدمته فيها وفى الدرجات الأعلى منها ، ويمنح فيها مرتبه . وعنـد خلو وظيفة مماثلة لوظيفته الأولى ينقل اليها بالمرتب الذى وصل اليه ، وتحسب اقدميته فيها بمراعاة المدة التى كان قضاها فيها » .

وقد علقت المحكمة الادارية العليا على هذا التنظيم بحكمها المشار اليه فى المتن بقولها : « لئن كانت الأحكام الخاصة بحماية ورعاية الموظفين الذين يفصلون نتيجة لالغاء وظائفهم قد نظمت بمقتضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (الذى نفذ اعتبارا من اول يوليو سنة ١٩٥٢) ، الا أن تلك الأحكام لا تعـدو ان تكون ترديدا للأصول العامة التى تطلبها العـدالة الطبيعية » .

وراجع حكمها الصادر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٤٨٤) حيث قضت بأن القرار الصادر بنقل عضو فى هيئة التدريس من وظيفته الى مصلحة الآثار بحجة الغاء وظائف هيئة التدريس للوفر ، هو قرار قائم على غير سبب متى عين آخر فى الوظيفة المنقول منها .

العمل » وكان ذلك سترا للسبب الحقيقى الذى نقل الموظف من أجله ، آذا كان هذا السبب يشينه . فقد وقفت محكمة القضاء الادارى عند السبب الظاهر ، وألغت قرار النقل لأن الادارة عينت آخر فى وظيفة العامل المنقول . ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت حكم محكمة القضاء الادارى ، وقررت فى حكمها الصادر فى ٦ يناير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ص ٣٨٣) « لا جناح على الجهة الادارية ان هى أعلنت سببا وهميا للقرار الادارى الصادر بنقل المطعون ضده من السلك الدبلوماسى الى هيئة البريد ، هو كونه زائدا عن حاجة العمل بالوزارة ، اخفاء للسبب الحقيقى وهو عدم صلاحيته لتولى وظائف السلك الدبلوماسى ، ما دامت تبتغى بذلك تحقيق مصلحة مشروعة للموظف المنقول ، تتمثل فى حرصها على سمعة الوظيفة فى الهيئة المنقول اليها ، حتى يبدأ فيها صفحة جديدة منبتة الصلة بماضيه فى الوظيفة المنقول منها . وعلى المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقى للقرار ، دون السبب الظاهرى . ولا يعد ذلك منها من قبيل احلال سبب مكان آخر ، لأن السبب فى الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل هو عدم الصلاحية لتولى وظائف السلك . أما السبب الآخر ، وهو كون المطعون ضده زائدا عن حاجة الوزارة ، فلا يعدو أن يكون سببا ظاهريا أو صوريا للقرار الادارى قصدت الوزارة بابرازه رعاية مصلحة الموظف المنقول » .

٢ — ومن هذه الوسائل أيضا فصل الموظف لأسباب صحية دون اتباع الاجراءات المقررة فى هذا الخصوص ، بأن تبرر الادارة الاجراء الاستثنائى الذى تتخذه بهذه الحجة الظاهرية . والقضاء الادارى ضد هذا الانحراف . وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى أول أبريل سنة ١٩٥٩ (س ١٢ و ١٣ ص ١٨٧) « ان المشرع قد تحدث عن عدم اللياقة الصحية فى الفقرة الثانية من المادة ١٠٧ وفى المادة ١٠٩ من قانون التوظف (٢١٠ لسنة ١٩٥١) وعلى ذلك فلو أن هذه الحالة يمكن أن تدخل ضمن الحالات التى يجوز للحكومة مع قيامها فصل الموظف بمرسوم أو أمر جمهورى أو بقرار خاص من مجلس الوزراء اعمالا لحكم الفقرة السادسة من المادة

١٠٧ ، لكان ورودها على هذا النحو لغواً يتنزه عنه الشارع ، وذلك لأن المشرع لم ير محلا لأن يترك للحكومة حق فصل الموظف العام لعدم اللياقة الصحية الا بعد الرجوع الى القومسيون الطبى العام ، ليصدر قراره — بعد الكشف الطبى عليه — بعدم لياقتـه صحيا للخدمة ، وبعد استنفاد اجازته المرضية والعادية ، وطبقا للاجراءات المنصوص عليها فى لائحة القومسيون » •

وبذات المعنى أن تستند الادارة فى فصل الموظف الى مجرد كبر سنه ، ما دام لم يصل الى سن التقاعد ، ومع قدرته على أداء واجبات عمله بكفاءة (ادارية عليا فى ١٣ مايو سنة ١٩٦١ ، س ٦ ، ص ١٠٤٩)•

٣ — سوء استخدام قرينة الاستقالة الضمنية : ضمن المشرع المادة ١١٢ من القانون رقم ٢١٠ لسـنة ١٩٥١ حكما بمقتضاه يعتبر الموظف مستقيلا اذا انقطع عن عمله بدون اذن خمسة عشر يوما • وقد أعيـد النص على ذات الحكم فى المادة ١٨ من قانون العـاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ • بل ان المشرع قد أعاد النص على ذات المبدأ ، مع تشديده فى قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، اذ جاءت المادة ٧٣ منه بأحكام جديدة حيث تقول : « يعتبر العـامل مقدما استقالته فى الحالات الآتية : ١ — اذا انقطع عن عمله بغـير اذن أكثر من عشرة أيام متتالية ولو كان الانقطاع عقب اجازة مرخص له بها ، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول ، وفى هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصـيد من الاجازات يسمح بذلك ، والا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة • فاذا لم يقدم العـامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت ، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل •

٢ — اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله جهة الادارة أكثر من عشرين يوما غير متصلة فى السنة • وتعتبر خدمته منتهية فى هذه الحالة من اليوم التالى لاكتمال هذه المدة •

وفى الحالتين السابقتين يتعين انذار العامل كتابة بعـد انقطاعه لمدة خمسة أيام فى الحالة الأولى وعشرة أيام فى الحالة الثانية » .
وقد نقل هذا التشديد عن نظام العاملين فى القطاع العام ، الذى ورد فى لائحة العاملين فى القطاع العام ، ثم أعاد المشرع النص عليه حرفيا فى الفقرة السابعة من المادة ٦٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

وقد نقلت هذه الأحكام الى المادة ٩٨ من قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، مع التيسير بعض الشىء على العاملين ، اذ تقضى المادة المشار اليها بأنه : « يعتبر العامل مقدما استقالته فى الحالات الآتيـة :

١ ــ اذا انقطع عن عمله بغير اذن كتابى أكثر من خمسة عشر يوما متتالية ، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول . وفى هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصيد من الاجازات يسمح بذلك ، والا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة . فاذا لم يقدم العـامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت ، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل .

٢ ــ اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله جهة الادارة أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة فى السنة . وتعتبر خدمته منتهية فى هذه الحالة من اليوم التالى لاكتمال هذه المدة .

وفى الحالتين السابقتين يتعين انذار العامل كتابة بعـد انقطاعه لمدة خمسة أيام فى الحالة الأولى ، وعشرة أيام فى الحالة الثانية » .
(يقابلها مع تغيير طفيف المادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) .

والاستقالة ــ سواء أكانت صريحة أو ضمنية ــ لا تنهى علاقة الموظف بالدولة كما أوردنا فيما سـبق ، بل لا تنتج الاستقالة أثرها الا بقبول الادارة لها . ومن ثم فان انقطاع الموظف عن العمل المدة

المنوه عنها لا يحقق أثره الا بقبول الادارة لها . وقد تنتهز الادارة فرصة تغيب الموظف المدة المشار اليها بقصد التخلص منه ، على أساس أن ذلك هو أقصى ما يمكن أن تحققه اجراءات التأديب . ولكن القضاء الادارى لم يجعل سلطة الادارة فى هذا الصـدد مطلقة ، بل قيـد استعمال الادارة لهـذه السلطة الخطيرة ، بأن تكون أسـباب تغيب الموظف غير معلومة للادارة . فالمحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٣ يناير سـنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٢٢٧) تقرر أن اعتبار الموظف مستقيلا (تطبيقا للمادة ١١٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) انما يقوم على مجرد قرينة تنتفى اذا ما أبدى الموظف عذرا مقبولا من أول يوم لانقطاعه ، ولو كان هـذا السبب مجرد ادعاء المرض . فاذا ما أبدى الموظف سـببا لانقطاعه « ... تنتفى القرينـة التى رتبها القانون على هذا الانقطاع ، حتى ولو تبين فيما بعد أن الأعذار غير صحيحة ، وفى هذه الحالة قد يكون الموظف محلا للمؤاخذة التأديبية بغير الفصل المنصوص عليه فى المادة ١١٢ المذكورة (١) » .

وقد تتداخل القرينة المستمدة من الانقطاع عن العمل مع أسباب أخرى ، كما حدث فى القضية التالية : مرض أحد الموظفين واستنفد جميع أنواع أجازاته ، وانقطع عن العمل ، ففصلته الادارة لا بسبب المرض ، ولكن لأنه انقطع عن العمل أكثر من ١٥ يوما . فلما طعن فى القرار الصادر بقبول استقالته الضمنية أمام محكمة القضاء الادارى ، رفضت قبول الطعن ، وأقامت قضاءها على أن المدعى قد خالف حكم

---

(١) وفى حكمها الصـادر فى اول مارس سـنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ٧٨٤) تزيد الأمر تفصيلا فتقول :

(أ) ان الموظف الذى ينقطع ١٥ يوما يعتبر مستقيلا « ... فاذا لم يقدم اسبابا تبرر الانقطاع ، او قدم اسبابا رفضتها الادارة ، اعتبرت خدمته منتهية بأثر رجعى يرتد الى تاريخ انقطاعه عن العمل » .

(ب) الامتناع عن تنفيذ الأمر الصادر بالنقل لمدة ١٥ يوما يؤدى الى تطبيق الحكم السابق « وليس يغنى عن ذلك ارسال الموظف كتابا الى رئيسه يبدى فيه استعداده لتنفيذ قرار نقله ، دون أن يقوم من جانبه بأى عمل ايجابى لتنفيذ هذا النقل بالفعل ، فهذا يدل على امعانه فى موقفه السلبى من قرار النقل » .

المادة ٦٨ من القـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والتى تقضى بفصـل الموظف الذى لا يعـود الى عمله بعـد انقضـاء اجازته المرضـية أو الاعتياديه ، وانه فى ظل وقائع الدعوى يكون سبب الفصـل هو عدم عودة المدعى الى عمله اعمالا لحكم المادة المشـار اليها ، وليس سبب الفصل ـ كما رأت الجهة الاداريه ـ هو انقطاعه عن عمله بدون أذن مدة ١٥ يوما متتالية اعمالاً لحكم المادة ١١٢ من القانون رقم ٢١٠ لسـنة ١٩٥١ ، فقرينه الاستقالة الضمنية منتفية فى هذه الحالة لأن سبب انقطاع الموظف عن عمله معروف مقدما للادارة ، وهو المرض الذى استنفد من أجله الاجازات القانونية ، من اعتيادية الى مرضيه بمرتب وبلا مرتب ، وأنه « متى كان السبب الصحيح لفصل المدعى هو عدم عودته لعمله بعد أن انتهت هذه الأجازات ، وهو سبب محدد فى المادة ٨٦ سالفة الذكر ، فان فى مكنة المحكمة أن تحله محل السبب الباطل ، وتقوم بدلا من الجهة الادارية بتصويب القرار ، فيتحول به من قرار باطل الى قرار مشروع » •

ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقبل هذا التبرير الذى ساقته محكمة القضاء الادارى ، وذلك بقولها : « ما كان يسوغ أن يقوم القضاء الادارى مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب الذى قام عليه القرار ، وذلك أن دور القضاء الادارى يقتصر على مراقبـة صحة السبب الذى تذرعت به جهة الادارة فى اصدار قرارها ، ولا يسوغ له أن يتعداه الى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخرى يحمل عليها » • ثم ناقشت المحكمة الادارية العليا السبب الجديد الذى أحلته محكمة القضاء الادارى محل السبب الذى أعلنته الادارة وانتهت الى فساده ، لأن انقضاء الأجازة المرضية لا يؤدى بذاته الى فصل الموظف تلقائيا ، بل يتعين أن يصدر قرار من القومسيون الطبى العام بعدم لياقتـه « ••• ومن ثم فقد كان متعينا على الجهة الادارية أن تتبع فى شأنه الاجراءات التى رسمها القـانون فى هذه الحالة ، بأن تحيـله الى القومسيون الطبى لبيان مدى لياقته الصحية ، ثم تتصرف على ضوء ما يقرره فى شأنه ، حتى اذا أثبت أنه عاجز صحيا عن أداء عمله ، انتهت خدمته بسبب عدم الليـاقة الصحية اعمالا لحكم المادة ١٠٧

(من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١) ... بيد أن الجهة الادارية بدلا من أن تتخذ حياله الاجراءات السليمة ، ورغم علمها بمرضه ، أصدرت قرارا بانهاء خدمته طبقا للمادة ١١٢ سالفة الذكر ، مع أن الحالة التى واجهتها ، ليست من الحـالات التى يتناولها تطبيـق المـادة المذكورة » (حكمها فى ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦٧ س ١٣ ، ص ٦) .

المطلب الثانى

ما لا يعتبر عقوبة مقنعة

ليس كل قرار « مؤلم » تتخذه الادارة قبـل الموظف — خارج نطاق التأديب — يعتبر من قبيل العقوبات المقنعة ، بل ان المشرع قد خول الادارة حق اتخاذ اجراءات قبل الموظف قد تفوق فى آثارها أشد العقوبات التأديبية قسوة ، ومع ذلك فانها لا تعتبر من قبيل العقوبات التأديبية المقنعة ، بل تعد قرارات ادارية مشروعة اذا ما صدرت فى حدود السلطة المخولة لصاحبها . وفيما يلى نعرض لأهم المجالات التى كانت محلا لاصدار أحكام القضاء الادارى فى هذا الصدد .

١ — § الفصل غير التأديبى

١ — منذ أن وضعت أسس التنظيم القـانونى لمركز الموظف، — وحتى صدور دستور سنة ١٩٧١ — خولت الادارة حق الاستغناء عمن ترى عدم صلاحيتهم لشغل المنصب العام دون ابداء الأسباب : نص على هذا المبدأ فى الفقرة السادسة من المادة ١٠٧ من القـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) وفى الفقرة السادسة من المادة ٧٧ من قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (٢) والفقرة الثالثة من المادة ٧٥ من

(١) نصها : « الفصل بمرسوم أو امر جمهورى او بقرار خاص من مجلس الوزراء » .

(٢) وتقول : « الفصل بقرار من رئيس الجمهورية » .

لائحة العاملين بالقطاع العام (١) . وأكدت هذا الحق جميع الأحكام الصادرة من القضاء الادارى المصرى ، التى حرصت على تأصيله وتحديد نطاقه ، والمقارنة بينه وبين الفصل التأديبى .

ومن أوائل أحكام المحكمة الادارية العليا ، التى أصدرتها غداة انشائها فى هذا الصدد ، حكمها الصادر فى ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٥ (محاماة ، السنة ٣٦ . عدد ٥ ، ص ٧٤٠) حيث تقول : « ان حق الحكومة فى فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى هو حق ثابت لا شبهة فيه ، مرده الى أمرين : الأول — أصل طبيعى وهو وجوب هيمنة الحكومة ممثلة فى مجلس الوزراء على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام . ولما كان الموظفون هم عمال هذه المرافق فلزم أن تكون للحكومة الحرية فى اختيار من ترى فيهم الأهلية لهذا الغرض ، وفصل من يكون غير أهل لذلك . الثانى — أصل تشريعى مستمد مما ورد بالأمر العالى الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٧ فى مادته الثانية عشرة ، والأمر العالى الصادر فى ٢٤ من ديسمبر سنة ١٨٨٨ فى المادة الرابعة عشرة ، وبالفقرة الثانية عشرة من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ بشأن المعاشات الملكية ، والمادة العشرين من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٠٩ الخاص بالمعاشات الملكية ؛ فقد أكدت هذه القوانين حق الحكومة فى فصل الموظفين بأمر ملكى أو بقرار خاص من مجلس الوزراء ، وأخيرا ما ورد بالمادة السابعة بعد المائة من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » .

٢ — وحين قرر المشرع هذا الحق الأصيل — والخطير فى الوقت ذاته — قد أورده شبه مطلق ، فلم يقيد الادارة فى صدد استعماله الا بأن وضعه فى يد أعلى جهة ادارية فى الدولة : ومعلوم أن السلطة الادارية العليا فى النظام البرلمانى ، تتمثل فى مجلس الوزراء . أما فى النظام الرياسى فان رئيس الجمهورية هو السلطة الادارية العليا . ولهذا فقد تقرر الحق فى مصر أولا لمجلس الوزراء حين غلب النظام

(١) وقد جمعت بين اكثر من نوع من الفصل ، حيث تقول : « الفصل او العزل بحكم أو قرار تأديبى أو بقرار من رئيس الجمهورية » .

البرلمانى ، ثم انتقل الحق الى رئيس الجمهورية تأثرا بالنظام الرياسى الذى طبق فى مصر لأول مرة بمقتضى دستور سنة ١٩٥٦ ، وما يزال يترك طابعه فى الدساتير التى تلته بدرجات متفاوتة .

واذا كانت السلطة الادارية قد تقررت ونظمت بهـدف تحقيق الصالح العام : فان هذا قيد ذاتى ، تقـدره الادارة نفسها . ولكن المشرع لم يلزم الادارة بأن تفصـح عن أسباب التجائها الى هـذه السلطة . وهى اذا فصلت أحد الموظفين ، فانه يفترض قيام الفصل على سبب صحيح . ولما كانت القـاعدة أن القرارات الادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى ، فان القضاء الادارى — الى ما قبل صـدور دستور سنة ١٩٧١ — قد مر فى هذا الخصوص بمرحلتين :

المرحلة الأولى : وكان يراقب فيها قرارات الفصل غير التأديبى ، فيلغيها اذا ثبت قيامها على غير سبب أو اذا أساءت الادارة استعمال سلطتها . وكان يعوض بطبيعة الحال عن قرارات الفصل التى يحكم بالغائها . بل ووصل فى بعض أحكامه الى التعويض عن بعض قرارات الفصل غير التأديبى — بالرغم من حكمه بسلامتها ورفض الدعوى بطلب الغـائها — على أساس أنها صدرت فى وقت غير لائق ، أو بطريقة تعسفية ، أو عرضت العـامل المفصول لمخاطر لم تكن فى الحسبان ، أى على أساس المخاطر وتحمل التبعة (١) .

المرحلة الثانية : وفيها أخرج المشرع قرارات الفصل غير التأديبى من رقابة القضاء ، اذ أضفى عليها طابع أعمال السيادة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى استبدل بنص المادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسـنة ١٩٥٩ النص التالى « لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة . ويعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة باحالة الموظفين

---

(١) تراجع التفاصيل فى الكتاب الثانى من هذا المطول ، فقد درسنا هذا الموضوع باستفاضة .

العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى (١) » •

وهكذا أصبح هذا الأمر متروكا لمطلق ترخص الادارة • ويمثل ثغرة كبيرة فى منطق الضمان الذى بدأ يطغى على تشريعات العاملين سواء فى القطاع العام او الخاص •

ولقد ارتفعت الصيحة تنادى بعدم دستورية مثل هذه التشريعات، وتطالب بتصحيح الوضع (٢) • وكان رأينا باستمرار ، أن هذه التشريعات على الصعيد النظرى المحض غير دستورية ، وعلى الصعيد العملى ضارة • وقلنا فى الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف (ص ٣٣٨) : ان الوضع الأمثل يقوم على ضرورة التوفيق بين اعتبارين متناقضين ، وان كانا مشروعين ، وهما : حق العاملين فى الطمأنينة والحماية من الأخطاء غير المقصودة أو التعسف ، والثانى حق الادارة فى التخلص ممن لا تريد التعاون معهم باعتبارها المسئولة عن تحقيق الصالح العام • ويمكن التوفيق بين الاعتبارين عن طريق وصف وترتيب الوظائف العامة : فالذى لا شك فيه أن من الوظائف العامة ما يغلب عليه الطابع السياسى ، بحيث تكون الثقة فى شاغلى هذا المنصب من اطلاقات السلطة التى تعين فيها • ولكن الأغلبية الكبرى من الوظائف العامة يغلب عليها الاعتبارات الفنية ، وتعتبر بمثابة مهنة يحق شاغلها أن يحتفظ بعمله ما دام لم يخطىء ، ومن حقه أن يطمئن لبقائه

---

(١) وبالرغم من هذا التعديل الذى أخرج الفصل غير التأديبى من بين القرارات التى يختص بها القضاء الادارى ، بقيت المادة الثامنة المحددة لاختصاص المجلس على حالها ، ومن بين الأمور التى أدرجتها فى نطاق الاختصاص القضائى لمجلس الدولة « الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبى » . ومع التسليم بمبدأ الالغاء الضمنى ، فان الصياغة المثلى تأبى مثل هذا الأمر .

(٢) فى التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول . ومع ملاحظة أن المؤتمر القومى الأول للاتحاد الاشتراكى قد طالب بتصحيح هذا الوضع ، واسقاط موانع التقاضى التى ورد النص عليها فى تقرير الميثاق .

فيها . فاذا أمكن حصر الوظائف ذات الطابع السياسى ، وصار طابعها معلوما للمواطنين ، فان من يقبل شغلها يقبل فى الوقت ذاته المخاطر التى يتعرض لها بفصله من قبل السلطة التى تعينه ، ولا يكون له حق الطعن أو المطالبة بتعويض ، لأنه قبل المنصب بعلاته . وفى مقابل هذا يلغى الفصل غير التأديبى نهائيا بالنسبة الى الوظائف غير ذات الطابع السياسى ، على ألا ينقل موظف فنى الى وظيفة ذات طابع سياسى الا برضائه » (١) .

وقد أخذ المشرع الفرنسى بمسلك من هذا القبيل : فقد أشارت المادة الثالثة من أمر سنه ١٩٥٩ بنظام الموظفين فى فرنسا الى لائحة تصدر لتحديد الوظائف التى تستقل الادارة بتعيين شاغليها وعزلهم دون اتباع الطريق التأديبى . وقد صدر مرسوم فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ ، بتحديد هذه الوظائف (٢) .

---

(١) طرحنا هذا الموضوع على الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم السياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد فى المدة من ٣ الى ٩ يناير سنة ١٩٦٩ ، وانتهت الحلقة فى خصوصه الى التوصية التالية :

توصية رقم ١٨ : « حصر حالات الفصل بغير الطريق التأديبى فى أضيق نطاق ، وبالنسبة الى وظائف ذات طبيعة سياسية معينة ، على أن تحدد هذه الوظائف بقانون ، ويصدر قرار الفصل مسببا ومن رئيس الدولة مع اجازة الطعن فيه » . وقد تجاوزت التوصية ما طالبنا به ، لأننا ما زلنا نؤمن انه بعد أن تحدد الوظائف ذات الطبيعة السياسية ، فيجب أن يترك أمر شغلها لمجرد ترخص السلطة السياسية المختصة دون رقابة من القضاء ، بشرط الا يشغل احد مثل تلك المناصب الا برضائه الخالص ، فهو يقبل المنصب بعلاته .

(٢) تشمل تلك القائمة :

(أ) فى جميع الادارات : المفوضون العامون (Commissaires généraux) والمفوضون الكبار (hauts com.) ، والمفوضون والسكرتيرون العامون (secrétaires-généaux) والمديرون العامون ، ومديرو الادارات المركزية .

(ب) لدى الوزير الأول : السكرتير العام للحكومة ، المندوب العام للحكومة فى الجزائر (Délégué général du gouvernement en Algerie) السكرتير العام للادارة فى الجزائر ، السكرتيرون العامون فى الأقاليم ، =

٣ — التنظيم فى ظل دستور سنة ١٩٧١ : لقد أخذ دستور سنة ١٩٧١ بالمبدأ (١) الذى شرحناه فيما سلف ، اذ تنص المادة ١٤ منه على ما يلى : « الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب . ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون » . وبهذا النص الدستورى أصبح الفصل بغير الطريق التأديبى وسيلة استثنائية محضة ، لا تستطيع الادارة أن تلجأ اليها الا فى الأحوال التى يحددها المشرع . واعمالا لهذا الأصل الدستورى الجديد ، صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ببيان شروط وأوضاع هذا النوع من الفصل . والمبادىء التى استحدثها هذا القانون ، تسرى على العاملين بوظائف الجهاز الادارى للدولة ، والهيئات العامة ، والوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام ، أى بالنسبة للخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (والقانونين اللذين حلا محلهما) . وفيما يلى نعرض باختصار للأحكام التى استحدثها القانون المشار اليه :

= المديرون العامون والمديرون العامون بالنيابة
(directeurs géneraux et directeurs de la délégation génerale)

(ج) فى وزارة الخارجية : رؤساء البعثات الدبلوماسية من درجة سفير .

(د) فى وزارة الداخلية : المحافظون والسكرتيرون العامون لمحافظى السين والشرطة .
(Secrétaires généraux des préfectures de la Seine et de police)
ومفتشو الادارة العامة المنتدبون لمهمة غير عادية ، ومدير التفتيش العام بالادارة ، وذلك مع عدم الاخلال بالنصوص المعمول بها ، والتى تحدد شروط تعيينهم .

(هـ) فى وزارة التعليم : مديرو الأكاديمية (recteurs d'académie) مع عدم الاخلال بالنصوص التى تحدد شروط تعيينهم .

(١) وكنت عضوا فى اللجنة التى أعدت مشروعه ، ودافعت عن وجهة النظر السابقة ، وأقرتها اللجنة الفنية ، وصدر الدستور متضمنا لأول مرة فى مصر النص المشار اليه فى المتن .

أولا — الحالات التى يجوز الفصل بغير الطريق التأديبى :

حدد المشرع أربع حالات يجوز فيها الالتجاء الى فصل العـامل بغير الطريق التاديبى وهى :

١ — اذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصـادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العـامة .

٢ — اذا قامت بشـأنه دلائل جـدية على ما يمس أمن الدوله وسلامتها .

٣ — اذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية ، وكان من شاغلى وظائف الأدارة العليا .

٤ — اذا فقد الثقة والاعتبار ، وكان من شاغلى وظائف الادارة العليا .

ويتبين من استعراض هـذه الحـالات الأربع . أن اثنتين منها تشملان جميـع الموظفين . وهما المنصوص عليهما فى الفقرتين الأولى والثانية . وأن الحالتين الثالثة والرابعة مقصورتان على شاغلى وظائف الادارة العليا .

والحالتان الشاملتان ترجعان الى سبب اقتصادى وهو « الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية عامة » والى سبب يتعلق « بأمن الدولة وسلامتها » . وهذان السببان من الخطورة والوضوح بحيث تعتبران جرائم جنائية لا مجرد جرائم تأديبية . ولهذا فان الالتجاء فى خصوصهما الى الفصـل بالطريق غير التأديبى يصبح محل نظر ، اذ فى الطريق الأصلى ما يغنى عن الطريق الاستثنائى ، لا سيما وأن فى وسع الدولة أن تلجأ الى الايقاف أو الحبس الاحتياطى . وكثيرا ما تكون المظاهر خداعة كما ثبت من تجارب الماضى ، لا سيما وأن من

بتوافر فيه أحد السببين لا بد من متابعته جنائيا فى معظم الأحوال ؛ ولا بد من عقابه تأديبيا . وكثيرا ما يكون الفصل بغير الطريق التأديبى وسيلة لتلافى العقاب التأديبى لخطورة آثاره ، اذ يؤدى الى حرمان المفصول من التعيين قبل مضى أربع سنوات ، ولهـذا يفضل بعضهم الاستقالة على المحاكمة التأديبية .

أما الحالتان المقصورتان على شـاغلى وظائف الادارة العليا ؛ وهما « فقد أسباب الصلاحية للوظيفة » و « فقد الثقة والاعتبار » فالعيب فيهما التعميم ، لأن بعض وظائف الادارة العليا تعتبر من قبيل المهنة ؛ ومن ثم فيجب أن يكفل لشاغلها الضمان .

والواقع أن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ قد قام على غير الأساس الذى ينادى به الفقهاء : فحق الدولة يجب أن يكفل فى الاستغناء عن شاغلى بعض الوظائف ذات الطابع السياسى . وهذا هو المقرر فى كثير من دول العالم ، لأن شغل الوظيفة السياسية يخضع لاعتبارات يجب أن يبعد عنها القضاء . وعلى شاغلى المنصب أن يعلم مقدما أن مصيره معلق برضاء السلطة السياسية التى تعينه . ولهـذا فان الدول التى تأخذ بهذا الأسلوب ، تحدد الوظائف ذات الطابع السياسى مقدما ، حتى يشغلها المواطن وهو على بينة من أمره ، ويتلقى المنصب بخيره وشره . فاذا فصـل ، فلا يحق له الشكوى للقضـاء . ولقد طالبنا ومازلنا باتباع هذا الأسلوب . أما اطلاق سلطة الفصل بغير الطريق التأديبى لتشمل وظائف غير سياسـية فانه لا يستقيم لا مع صـالح المرفق أو لا مع مبادىء سيادة القانون .

ثانيا — الاختصاص بالفصل غير التأديبى وضماناته :

التزم القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ذات المبدأ المقرر من قبل ، فقصر الفصل غير التأديبى على رئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الوزير المختص . ولكنـه استحدث ضمانات لم يسبق تقـريرها فى الماضى وهى :

١ — سماع أقوال العامل : وهى ضمانة فعالة عملا ، لأن بعض حالات الفصل غير التأديبى التى تمت فى الماضى قامت على شبهات غير حقيقية • ولهذا سحب رئيس الجمهورية بعض قرارات الفصل غير التأديبى بعد أن تكشفت له الحقائق فيما بعد • وسماع أقوال العامل يتطلب ضمنا أن يواجه بما هو منسوب اليه ، وابداء وجهة نظره • ووفقا للنص • لا يستطيع الوزير المختص أن يقترح على رئيس الجمهورية فصل العامل بغير الطريق التأديبى الابعد سماع أقواله •

٢ — أن يكون قرار الفصل مسببا : وهذا الضمان هو السد المانع ضد التعسف ، لأن قرارات الفصل بالطريق غير التأديبى تخضع الآن لرقابة القضاء • والتسبيب بيسر مهمة القاضى فى الرقابة الى أقصى حد • وهذا الشرط يدعونا للتساؤل مرة أخرى عن جدوى الفصل بالطريق غير التأديبى ، لأن ما يميزه أن الادارة كانت غير ملزمة بالتسبيب • أما الآن ، فان الفصل غير التأديبى قد أصبح فصلا تأديبيا بطريقة سريعة • ووفقا للقواعد العامة ، اذا قام القرار على أسباب معينة ثبت فسادها ، فان القضاء الادارى يلغيه •

٣ — الفصل بالطريق غير التأديبى لا يخل بحق العامة المفصول فى المعاش أو المكافأة والفصل بالطريق التأديبى قد يؤدى الى حرمان العامل من ربع معاشه أو مكافأته •

٤ — لا يجوز الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبى « اذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية » وهذا شرط غامض ، فلو أخذنا بحرفيته لاقتصر تطبيقه على حالة طلب النيابة الادارية توقيع عقوبة الفصل ، وعدم الاعتداد به لو طلبت النيابة الادارية توقيع أية عقوبة أخرى • ولكننا نرى أن المقصود بالشرط ألا يكون العامل المطلوب فصله مقدما الى المحاكمة التأديبية عن الأفعال التى يجوز من أجلها فصله بغير الطريق التأديبى أيا كانت العقوبة التى طلبت النيابة الادارية توقيعها ، والا لانتهينا الى نتيجة غير مستساغة ؛ وهى أن العامل الذى تطلب النيابة من المحكمة

التأديبية فصله يكون أكثر حماية من زميله الذى لا تطلب له النيابة الادارية هذه العقوبة .

٥ — خضوع القرارات الجمهورية بالفصل غير التاديبى لرقابة القضاء : وهذه الضمانة هى عودة الى التقاليد التى كانت مستقرة فى القضاء قبل صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ والذى أضفى على هذه القرارات صفة عمل السيادة تشريعيا . ولقد قضت المحكمة العليا بعدم دستورية هذا القانون ، كما ألغاه المشرع صراحة بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ (١) . وهذا الالغاء كاشف ، لأن هذا القانون فقد قيمته منذ صدور حكم المحكمة العليا المشار اليه . وقد نصت المادة الثالثة من القانون المشار اليه على أنه : « يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى — دون غيره — بالفصل فى الطلبات التى يقدمها العاملون باحدى وظائف الجهاز الادارى للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية ، بالطعن فى القرارات النهائية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبى طبقا لهذا القانون . وتكون له فيها ولاية القضاء كاملة ، على أن يتم الفصل فى الدعوى خلال سنة على الأكثر من تاريخ رفعها . ويجوز للمحكمة — بالنسبة لقرارات الفصل الصادرة أثناء قيام حالة الطوارىء ، وللأسباب التى ترى أن المصلحة العامة تقتضيها — أن تحكم بالتعويض اذا كان له مقتض بدلا من الحكم بالغاء القرار المطعون فيه » . وهذه المادة قد احتوت على أحكام جديدة منها :

(أ) أنها سمحت للعاملين بالوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة ، أى شركات القطاع العام وجمعياته ، بأن يرفعوا الدعوى بالالغاء والتعويض عن القرارات الصادرة بفصلهم بغير الطريق التأديبى ، مع أنهم ليسوا موظفين عموميين كما رأينا ، فكأن المشرع قد ربط الاختصاص بطبيعة القرار لا بصفة رافع الدعوى .

---

(١) تنص المادة الرابعة من هذا القانون على ما يلى : « يلغى القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية باحالة الموظفين الى المعاش او الاستيداع او فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة » .

(ب) حدد المشرع لمجلس الدولة مدة سنة للفصل فى النزاع . والمستقر أن تحديد هذه المدد يكشف عن رغبة المشرع فى سرعة الفصل فى القضايا ، ولكن لا يترتب على انقضاء المدة زوال الاختصاص .

(جـ) خولت المادة القاضى أن يقتصر على الحكم بالتعويض فى بعض الصـور ، وهو عود بطريق غير مباشر الى التحصين الضمنى لبعض القرارات ضد قضاء الالغاء ، مما يتنافى مع نص المادة ٦٨ من الدستور الدائم ، والتى قضت صراحة بأنه « يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء » ورقابة الالغاء رقابة أصيلة وتمثـل التعويض العينى . وبالتالى لا يملك القـاضى دستوريا أن يمتنع عن الالغاء اذا ما ثبت له عدم شرعية القرار المطعون فيه ، والا ارتكب جريمة انكار العدالة .

واذا كان المشرع قد أطلق حرية الادارة فى الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبى قبل سنة ١٩٧١ على التفصيل السابق ثم عاد وحدد لها أسبابا معينة ، فان الادارة ، قد تلجأ الى الفصـل غير التأديبى مدفوعة بأسباب تأديبية . بل ان المشرع نفسه قد أفصح عن هذا المعنى صراحة فى المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسـنة ١٩٥٨ حيث تقول : « اذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفـة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى . ويكون الفصل فى هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض من الوزير أو الرئيس المختص » . وكأن المشرع يقدر بهذا النص ، أن المحاكمة التأديبية لن تصل الى أكثر من الفصل ، مع تعريض سمعة الموظف — وربما سمعة الادارة التى يتبعها — للمهانة ، لا سـيما اذا كانت الجرائم التأديبية تمس الأخلاق . ومع التسليم بنبل هذه الاعتبارات ، فقد ثبت لدينا عملا فى بعض الحالات أن بعض الموظفين الشرفاء قد فصلوا بهذا الطريق خطأ ، لمجرد شبهات قوية ثبت بعد ذلك فسادها . ومن ثم فاننا نفضل ألا يلجأ الى هذا الطريق الا اذا كانت الجرائم المشار اليها ثابتة قبل الموظف بطريقة لا تقبل الشك . أما فى غير هذه

الحالة فاننا نفضل تخيير الموظف بين الاستقالة أو الاستمرار فى الاجراءات التأديبية وهو ما تفعله بعض الادارات .

وواضح أن الفصل غير التأديبى ، حتى ولو تم لسبب يدخل فى نطاق التأديب ، فانه يخرج عن مجال النظام التأديبى ، سواء من حيث الاجراءات المتصلة بمواجهة الموظف بما هو منسوب اليه ، أو بسماع دفاعه ، أو بتسبيب القرار ، أو فيما يختص بحق الطعن فيه أمام القضاء .

٤ — ولما كان الفصل غير التأديبى لا يعتبر عقوبة تأديبية — حتى لو تم لسبب تأديبى — فانه لا يتقيد باجراءات التأديب ولا بأحكامه . وقد رتب القضاء الادارى على ذلك نتيجتين هامتين :

الأولى : أن الادارة حرة اذا بدأت اجراءات التأديب ضد الموظف ، أن تصرف النظر عنها وتفصله فصلا غير تأديبى . واذا استعملت الادارة هذا الحق ، فلا يصح القول « بأن الادارة اعتدت على السلطة القضائية وصادرت اختصاصها ... وغنى عن البيان أن كلا من الفصل التأديبى وغير التأديبى له نطاقه القانونى الخاص به ، ووصفه الذى يتميز به ، فلا تمنع المحاكمة التأديبية ... جهة الادارة من استعمال حقها فى الفصل بغير الطريق التأديبى متى قام سببه المبرر له .. ولا يعتبر ذلك اعتداء من جهة الادارة على السلطة القضائية ... لأن الفصل غير التأديبى ليس جزاء ، وانما هو اجراء خوله القانون لها لابعاد من لم تر فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء اليها » (المحكمة الادارية العليا فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ س ٨ ، ص ٣١٥).

الثانية : أنه يمكن الجمع بين العقوبة التأديبية وبين الفصل غير التأديبى ، ولا يعتبر ذلك خروجا على قاعدة عدم تعدد العقوبات عن ذات الفعل التى سبق شرحها (حكم المحكمة الادارية العليا المشار

انيه فى الفقرة السابقة ، وحكمها الصادر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٢٨٣) •

٥ — ويندرج فى نطاق الفصل غير التأديبى الفصل استنادا الى بعض القوانين أو المراسيم الاستثنائية ، كمراسيم التطهير التى أجازت للادارة التخلص من بعض العناصر غير المنتجة أو التى لا تتمشى مع السياسة الجديدة • وبهذا المعنى قضت محكمة القضاء الادارى فى ٤ نوفمبر ١٩٥٧ (س ١٢ و ١٣ ص ١١) بأن فصل الموظفين وفقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ لا يجعل الفصل بمثابة العقوبة ، ومن ثم لا يحرم الموظف من حقه فى المعاش أو المكافأة • وقد قضى كل من دستور سنة ١٩٧١ والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ على هذا التقليد على التفصيل السابق •

٢ — § الاحالة الى الاستيداع

١ — وهى حالة وسط بين الخدمة الكاملة وبين الفصل ، اذ يبعد الموظف المحال الى الاستيداع عن عمله كلية لمدة محددة ، ثم يتقرر مصيره بصورة باتة فى نهاية المدة •

ولم يطبق نظام الاستيداع بالنسبة الى موظفى الدولة عند صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ • ولكن عدل هذا القانون فيما بعد بمقتضى القانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٩ الذى أدخل نظام الاستيداع بالنسبة الى موظفى الدولة الخاضعين له (١) • ثم أعيد النص على أحكام الاستيداع فى قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى الفصل العاشر من القانون الثانى على النحو التالى :

---

(١) ولكن نظام الاحالة الى الاستيداع كان معروفا قبل ذلك بالنسبة الى فئات أخرى من الموظفين : مثل هيئات التمثيل الدبلوماسى (مرسوم ١٩٢٥/١٠/٢٠) وهيئة الشرطة (القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥) والقوات المسلحة (القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٧) •

م — ٧٣ : « يجوز احالة العـامل المعين على وظيفة دائمة الى الاستيداع فى الأحوال الآتية : ١ — اذا طلب العامل ذلك لأسباب يكون تقديرها موكولا الى رئيس الجمهورية • ٢ — لأسباب تتعلق بالصـالح العام • ويصـدر قرار الاحالة الى الاستبداع من رئيس الجمهورية » •

م — ٧٤ : « يحتفظ العامل المحال الى الاستيداع بمرتبه بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر • ويجوز أن يصدر خلال هذه المدة قرار من رئيس الجمهورية بتعيين العامل فى أية وظيفة عامة أخرى بمرتبه ، فاذا انقصت هذه المدة ولم يعين فى وظيفة أخرى اعتبر محالا الى الاستيداع وفقا للنظام المنصوص عنيه فى المادة التالية » •

م — ٧٥ : « مدة الاستيداع أقصـاها سنتان من تاريخ قرار الاحالة يجوز اعادة العـامل خلالها الى الخدمة أو نقله الى وزارة أخرى والا اعتبرت خدمة العامل بعد هذه المدة منتهية •

وتعتبر الوظيفة التى كان يشغلها العامل شاغرة بمجرد احالتـه الى الاستيداع ، ويصرف له بعد انقضاء الثلاثة شهور المنصوص عليها فى المادة السابقة نصف مرتبه فقط من وفور الباب الأول من ميزانية الوزارة أو الهيئة التى يتبعها • وللعامل خلال هذه المدة أن يقوم بأى عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير • وللعامل المحال الى الاستيداع الحق فى طلب احالته الى المعاش وفقا لأحكام قانون المعاشات المعامل به • وتحسب مدة الاسـتيداع فى المعاش ويستقطع عنها احتياطى المعاش خلال هذه المدة على أساس ضم المدة الباقية لبلوغه سن المعاش لا تجاوز سنتين » •

م — ٧٦ : « فى الحالات التى يعـاد العامل فيها الى الخدمة بقرار من رئيس الجمهورية تحدد أقدميته فى الجهة التى أحيل منها الى الاسـتيداع على الوجه الآتى : (أ) اذا كانت الاحـالة الى الاستيداع بناء على طلب العامل يعاد العامل الى وظيفته وأقدميته

الأصلية أو فى الوظيفة التى رقى اليها زملاؤه اذا رأت السلطة التى تملك الاعادة الى الخدمة ذلك • ولا تصرف أية فروق عن مدة الاستيداع • (ب) اذا كانت الاحالة الى الاستيداع لغير ذلك وأعيد العامل للخدمة قبل مضى سنة من تاريخ الاحالة ، حددت وظيفته وأقدميته على الوجه المبين فى الفقرة السابقة •

أما اذا جاوزت مدة بقائه فى الاستيداع سنة ، فيعاد فى وظيفته التى كان بها عند احالته الى الاستيداع ، على أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذى كان يسبقه عند احالته للاستيداع » •

ثم أعاد المشرع تنظيم أحكام الاستيداع ، وعدل فيها بصورة جذرية ، فى قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى المادتين ٦٨ و ٦٩ على النحو التالى :

مادة ٦٨ : « يجوز احالة العامل الى الاستيداع لمدة أقصاها سنتان لأسباب تتعلق بالصالح العام •

ويصدر بالاحالة الى الاستيداع وتحديد مدته قرار من رئيس الجمهورية • ويستحق العامل المحال الى الاستيداع أجره الأساسى بالكامل لمدة ثلاثة شهور ، ونصف هذا الأجر لباقى المدة •

ويجوز للعامل خلال مدة احالته الى الاستيداع أن يقوم بأى عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير •

ويجوز له طلب احالته الى المعاش وفقا لأحكام قانون المعاشات المعامل به ، على أن تحسب مدة الاستيداع ضمن المدة المحسوبة فى المعاش ، ويؤدى فيها احتياطى المعاش ، وتسوى حالته على أساس ضم المدة الباقية لبلوغه سن الاحالة الى المعاش بحيث لا تجاوز سنتين • وفى هذه الحالة يعامل معاملة المفصولين بقرار من رئيس الجمهورية أو بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر » •

مادة ٦٩ : « يجوز للسلطة المختصة خلال مدة الاستيداع اعادة العامل الى العمل فى ذات الجهة التى كان يعمل بها أو فى جهة أخرى . وفى جميع الأحوال يعود العامل المحال الى الاستيداع الى عمله بانقضاء المدة المحددة للاستيداع ما لم تنته خدمته طبقا للأوضاع المنصوص عليها فى المادتين ٥٨ و ٧٠ .

وفى حالة اعادته الى الخدمة طبقا للأحكام السابقة ، يحدد أجره وفئته الوظيفية وأقدميته فيها بافتراض استمراره فى عمله ، مع عدم صرف فروق عن الماضى » .

وقد جرى المشرع على أن يحيل الى أحكام الاستيداع المقررة بالنسبة الى العاملين الحكوميين فى نظام العاملين فى القطاع العام ، سواء فى اللائحة الملغاة أو فى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ . فقد نصت عليه كل من المادة ٧٤ من اللائحة الملغاة ، والمادة ٦٣ من القانون المشار اليه .

وحين أصدر المشرع القانونين رقمى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ أسقط منهما نظام الاستيداع . ولكنه سرعان ما عدل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وأعاد نظام الاستيداع تحت تسمية جديدة هى « نظام منح الأجازة » وذلك بمقتضى التعديل الصادر فى يوليو سنة ١٩٨٣ ، والذى أضاف الى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المادتين ٣٥ مكررا و ٣٥ مكررا (أ) ؛ كما عدل فى بعض أحكام النظام :

أولا — أسباب منح الأجازة ومدتها : لم يذكر المشرع فى التعديل الجديد أسباب منح الأجازة ، فتركها لترخص الادارة ، وان كانت المادة ٣٥ معدلة قد ذكرت بعض حالات منح الأجازة وهى :

(أ) بالنسبة للعامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متواليان بمرتبة ضعيف : فان لجنة شئون العاملين بالخيار بين نقله الى وظيفة أخرى اذا تبين لها أنه صالح للعمل فيها ، وبين أن تقترح فصله من

الخدمة اذا تبين لها أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من ذات وظيفته بطريقة مرضية ، أو منحه الأجازة •

(ب) ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلى الوظائف العليا أجازة اذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة بملف خدمتهم أن أداءهم لأعمال وظائفهم اقل من المستوى المطلوب ، وذلك بناء على توصية لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة بحسب الأحوال ، وعضوية اثنين من العاملين بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون العامل المقترح منحه أجازة فى أقدمية الوظيفة • فاذا لم يوجد اثنان يسبقان العامل فى أقدمية الوظيفة ، اكتفى برأى الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة •

ثانيا — وضع الموظف أثناء فترة الأجازة (الاستيداع) : وهو وضع انتقالى ، يتحدد فى ضوء الاعتبارات التالية :

١ — مدة الاجازة القصوى سنتان • ولكن المادة ٣٥ مكررا الجديدة اشترطت ألا تقل المدة عن سنة •

٢ — يمنح العامل المحال الى الاجازة مرتبه الأساسى بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ، ويمنح بعدها نصف المرتب طيلة مدة الأجازة •

٣ — للعامل خلال تلك الفترة أن يقوم بأى عمل خاص لحسابه أو لدى الغير •

ثالثا — نهاية الأجازة : تنتهى بصور مختلفة على النحو التالى :

١ — يجوز أن يعود العامل الى عمله بعد انقضاء عام من تاريخ منح الأجازة • ويجب أن يعود بعد انقضاء عامين الى وظيفته الأصلية

بذات الحالة التى كان عليها من حيث الدرجة والمرتب . وتحدد أقدميته على أساس أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذى كان يسبقه عند حصوله على الأجازة أو جميع الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيها أقل .

٢ — اذا حصل العامل بعد عودته من الأجازة الاجبارية فى تقرير الكفاية التالى مباشرة على مرتبة ضعيف ، أو ثبت أن أداءه لأعماله أقل من المستوى المطلوب ، يفصل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائيا .

٣ — فى جميع الأحوال يفصل العامل من الخدمة اذا توافرت فيه شروط منح الأجازة بعد عودته الى وظيفته .

٤ — وللعامل الذى منح أجازة اجبارية أن يطلب احالتــه الى المعاش ، ما لم يكن محالا الى المحاكمة التأديبية .

ويتبين من هذه الأحكام أن نظام الأجازة الاجبارية (الاستيداع) أقرب الى الفصل منه الى الاحتفاظ بالوظيفة . ولهذا فاننا نرى أن الدولة لا تسأل عن أعمال الموظف أثناء الأجازة ، والتى قد تلحق ضررا بالغير لأنه مسموح له بالعمل الخاص أو لدى الغير ، ومعنى ذلك أن الدولة تفقد سلطة التوجيه والرقابة عليه ، وهما مناط مسئولية الادارة عن أعمال الموظفين .

٢ — ويجرى القضاء على أن الاحالة الى الى الاستيداع أو منح الأجازة الاجبارية ، لا يعتبر عقوبة تأديبية ، ولو أن الادارة كانت تلجأ اليها لأسباب تأديبية ، كما هو الشأن فى خصوص الفصل غير التأديبى . ولهذا كان يمكن الجمع بين قرار الاحالة الى الاستيداع ، وبين أية عقوبة تأديبية أخرى لا تتعارض معه كالفصل التأديبى .

٣ — ولعل أدق ما يثيره الاستيداع (نظام منح الأجازة) ، هو النظام التأديبى الذى يخضع له العامل المحال الى الاستيداع أثناء

فترة الاستيداع أو الأجازة الاجبارية ، نظرا لطبيعة العلاقة بين الموظف وبين الحكومة فى خلال تلك الفترة • فالموظف المحال الى الاستيداع لم تنقطع صلته بالدولة ، وهو يستطيع أن يعود الى وظيفته خلال فترة الاستيداع ، كما أن فترة الاستيداع تحسب فى المعاش ، ويستقطع عنها احتياطى المعاش (١) • ولكن الموظف المحال الى الاستيداع تكف يده عن عمله ، وتعتبر وظيفته شاغرة بمجرد احالته الى الاستيداع • ومن ثم يجوز أن تشغل بغيره • وهو يتقاضى مرتبه كاملا لمدة ثلاثة أشهر ثم يخفض مرتبه الى النصف بعد ذلك • وفى مقابل هذا التخفيض أجيز له — على خلاف الأصل — أن يعمل « بأى عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير » ومعنى ذلك أنه يتحرر الى حد كبير من سلطان الدولة عليه • والمشرع حين نظم الاستيداع لم يشر الى العقوبات التى يمكن أن توقع على الموظف المحال الى الاستيداع اذا اكتشفت أخطاء كان قد ارتكبها قبل احالته الى الاستيداع ، أو اذا ارتكب أثناء فترة الاستيداع مخالفة لواجب يلازم الموظف بعد ترك الخدمة ، كواجب عدم افشاء الأسرار •

ولقد كان رأينا فى ظل التنظيم القديم للاستيداع ، أن نظام الاستيداع أقرب الى ترك الخدمة منه الى ممارستها ، لأنه كان ينتهى بترك العمل عقب مدة العامين اذا لم يعد الموظف الى عمله أو الى عمل آخر ، قبل نهاية العامين • أما فى ظل النظام الذى أخذ به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وتعديل يوليو سنة ١٩٨٣ فان الاستيداع أو منح الأجازة هو أقرب الى الأجازة الاجبارية ، لأن الدولة ملزمة — كما ذكرنا — باعادة العامل المستودع الى العمل فى نهاية العامين اذا لم يعد قبل ذلك • وعلى هذا الأساس فان الموظف المحال الى الاستيداع ، يتحدد وضعه التأديبى فى نهاية العامين : فاذا ترك الخدمة قبل نهاية المدة باختياره ، فانه يعاقب تأديبيا كما يعاقب الموظف التى تنتهى

---

(١) ولقد احدث المشرع فى قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تغييرا جذريا فى طبيعة الاستيداع ، اذ جعله فترة موقوتة ، تنتهى حتما بعودة العامل الى عمله ما لم يطلب تسوية حالته فى خلال فترة السنتين ، وهو ذات النظام الذى احتفظ به القانون الجديد كما رأينا •

صلته بالدولة لأى سبب من الأسباب المعروفة • أما اذا عاد الى العمل فانه يخضع للنظام التأديبى المقرر للوظيفة التى يعود اليها •

§ — ٣ فصل من لا يؤدى فترة التمرين بنجاح

١ — تخضع نظم التوظف العامل المعين لأول مرة لفترة اختبار للتأكد من صلاحيته لمقتضيات الوظيفة عملا ، بعد أن يثبت الصلاحية نظريا باستيفاء مسوغات التعيين • وتختلف مدد فترات الاختبار بحسب نوع الوظيفة • ولقد كانت تلك الفترة « لمدة سنة على الأقل وسنتين على الأكثر » فى ظل القانون رقم ٢١٠ (م — ١٩) • ولكن المشرع جعل تلك المدة سنة فى المادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم أنقصها الى ستة أشهر فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١، وفى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ اذ تنص المادة ٢٢ منه على أن « يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة شهور من تاريخ تسلمهم العمل ، وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار ••• » (١) •

والمسلم به أن الادارة تمارس اختصاصا تقديريا بالنسبة الى الموظف خلال فترة الاختبار ، بحيث يكون لها أن تقرر فصله اذا ثبت لها عدم صلاحيته لشغل المنصب ، وذلك بعد اتباع الاجراءات التى تقررها المشرع فى هذا الصدد • فاذا تقرر فصل العامل الموضوع تحت الاختبار لعدم صلاحيته أو نقله الى وظيفة أخرى لذات السبب ، فان ذلك لا يعتبر من قبيل العقوبات التأديبية ، بل اعمالا للمركز النظامى للموظف •

٢ — ولقد أكد القضاء الادارى الأحكام السابقة وفصلها • ومن

---

(١) تقابلها المادة ١٨ من قانون العاملين بالقطاع العام ونصها : « يوضع العامل المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل ، وتقرر صلاحيته فى خلال مدة الاختبار وفقا للنظام الذى يقرره مجلس الادارة ، ويستثنى من ذلك المعينون فى الوظائف العليا . ولا يجوز وضع العامل تحت الاختبار اكثر من مرة واحدة » .

ذلك — على سبيل المثال — حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١١ مايو سنة ١٩٦١ (س ٦ ص ٩٩٠) والذى يقرر المبادىء التالية :

(أ) ان فصل الموظف لعدم الصلاحية خلال فترة التمرين يندرج فى نطاق السلطة التقديرية للادارة « ... وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بما لا معقب عليها فيه ، ما دام قرارها قد تجرد من الغرض ، وخلا من عيب اساءة استعمال السلطة ، فلم تستهدف به سوى وجه المصلحة العامة » .

(ب) للادارة « أن تكون عقيدتها واقتناعها فى هذا الشأن بحسب وجدانها مما يتوافر لديها من عناصر أو شواهد أو قرائن أحوال أو وقائع أو أدلة اثبات ما دامت تستمدها من أصول صحيحة لها وجود فى الواقع أيا كانت وسائل الاثبات التى تفضى بها الى هذا التقدير والاقتناع دون الزام عليها من القيام بأن تجرى تحقيقا على وجه معين مرسوم أو أن تقوم باستجواب أو مواجهة أو سماع شهود . ولا رقابة ولا تعقيب عليها فيما تكون منه عقيدتها واقتناعها أو ما تنتهى اليه من تقدير فى هذا الخصوص » .

(ج) اذا كانت قد وقعت عقوبات على الموظف خلال فترة الاختبار ، لأخطاء مسلكية ارتكبها ، فان فصله لعدم الصلاحية بعد ذلك « .. لا يعتبر ازدواجا للعقوبة المحكوم عليه بها من مجلس التأديب » .

وما تزال المحكمة الادارية العليا تؤكد هذه المبادىء فى أحكامها الحديثة . ومن ذلك حكمها الصادر فى ١٩٨٠/٦/٢٨ (مجموعة المبادىء ص ٢٤٤) وفيه تعيد التأكيد بأن انتهاء خدمة العامل لثبوت عدم صلاحيته خلال فترة الاختبار ، لا يكفى وحده للقول بأن جهة الادارة قد قصدت تأديبه اذ ليس ثمة ظروف وملابسات أخرى تقطع فى تحول جهة الادارة عن مجال تقدير مدى صلاحية العامل خلال فترة الاختبار للاستمرار فى الخدمة ، الى مجال تأديبه ، باستهدافها مجرد النكاية به .

٣ — وشبيه بالحالة السابقة ، عدم موافقة السلطة المختصة على مد العمل بعقد الاستخدام بعد انتهاء المدة المخصصة فيه ، فان ذلك لا يعد فصلا تأديبيا « ••• لأن علاقة الموظف بوظيفته قد انتهت بانتهاء المدة المسماة فى عقد استخدامه ، ذلك أن الوزير عندما يصدر قرارا بعدم تجديد العقد لا يمارس سلطة تأديبية ، وانما يمارس سلطة التعيين فى الوظيفة من جديد بعد انتهاء المدة المسماة فى عقد الاستخدام. ولا سبيل للمدعى فى هذه الحالة لالزامه على اعادة تعيينه لأن سلطته فى ذلك اختيارية يستعملها بما يراه محققا للمصلحة العامة » •

٤ — § نتائج تقارير الكفاية السيئة

١ — رتب المشرع نتائج بالغة الخطورة على تقارير الكفاية السيئة التى تقدم عن العاملين • وقد أوضحت هذه النتائج المادتان ٣٣ و ٣٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على النحو التالى :

م — ٣٣ : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية ومن الترقية فى العام المقدم فيه التقرير » •

م — ٣٤ : « العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف ، يحال الى لجنة شئون العاملين • فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى ذات الدرجة ، قررت نقله اليها بدرجته ومرتبه • أما اذا تبين للجنة بعد تحقيقها أنه غير قادر على العمل فى أية وظيفة بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة • وترفع اللجنة تقريرها للوزير لاعتماده • فاذا لم يعتمده أعاده للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل • فاذا كان التقرير التالى مباشرة بتقدير ضعيف ، يفصل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتبار التقرير نهائيا ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة » •

وقد أدخل المشرع بعض التعديلات الجزئية على هذه الأحكام فى قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على النحو التالى :

مادة ٤٠ : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدوريه ومن الترقية فى السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير . **ولا يترتب الأثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه** ».

مادة ٤١ : « العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف ، يحال الى لجنة شئون العاملين . فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى ذات الفئة ، قررت نقله اليها بفئته وأجره . أما اذا تبين للجنة بعد تحقيقها أنه غير قادر على العمل فى أية وظيفة بطريقة مرضية ، اقترحت فصلة من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة . وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة لاعتماده ، فاذا لم تعتمده أعادته للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل . فاذا كان التقرير التالى مباشرة بتقدير ضعيف ، يفصل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائيا ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة » .

وقد أعاد المشرع تنظيم هذا الموضوع فى المادتين ٣٤ و ٣٥ من قانون العاملين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث يقول :

مادة ٣٤ : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير . ولا يترتب الأثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه » .

مادة ٣٥ : « يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين . فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى ذات درجة

وظيفته قررت نقله اليها • أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من ذات درجة وظيفته بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة أو منحه أجازة • وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة • فاذا لم تعتمده ، أعادته للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل • فاذا كان التقرير التالى مباشرة بمرتبة ضعيف ، يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائيا ، مع حفظ حقه فى المعاش او المكافأة » (١) •

ويتضح من هاتين المادتين أن التقارير السيئة ترتب نتائج بالغة الخطورة ، تلتقى آثارها مع أقسى العقوبات التأديبية ، وهى : الحرمان من العلاوة ، والحرمان من الترقية ، والنقل من الوظيفة ، والاحالة الى الاستيداع (الأجازة الاجبارية) ، والفصل • وكل هذه النتائج لا تعتبر عقوبات تأديبية •

٢ — وتقارير الكفاية — كما ذكرنا فيما سلف — انما تصور المقدرة الحقيقية للعامل على أداء واجبات منصبه • وهى وان كانت سوف تتأثر بالأخطاء التأديبية التى يرتكبها العامل فى أثناء العام الذى يقدم فيه التقرير لا تعتبر تكرارا للعقاب التأديبى كما أوضحنا من قبل •

ولكن بالنظر الى التشابه بين آثار التقارير السيئة وبين العقوبات التأديبية ، فقد وقع اللبس عملا بين النظامين القانونيين اللذين يخضعان لهما • ولكن القضاء الادارى جرى باستمرار على التمييز بين الحالتين • ومن قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد :

(أ) حكمها الصادر فى ٢ يونية سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٩٩٦) والذى يؤكد أن القرار الصادر باحالة الموظف الذى يقدم عنه

---

(١) يقابل هاتين المادتين ، الى حد التطابق ، المادتان ٣٠ و ٣١ من قانون العاملين فى القطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ . ويضاف الى ذلك التعديل الصادر سنة ١٩٨٣ والذى خول اللجنة منح هذا العامل اجازة اجبارية (الاحالة الى الاستيداع) على النحو الذى سبق توضيحه .

تقريران متتاليان بدرجة ضعيف الى اللجنة المختصة للنظر فى أمره ، لا يعتبر قرارا تأديبيا • ومن ثم لا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الادارى على هذا الأساس •

وبذات المعنى تقول فى حكمها الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ص ٦) ان الموظف الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف ، ويحال الى لجنة شئون العاملين للنظر فى أمره ، فان ذلك لا يعد اجراءا تأديبيا لأن ضعفه فى العمل — والذى أدى الى حصوله على تقرير بدرجة ضعيف — قد لا يكون انعكاسا لاهماله وتقصيره ، بل قد يكون راجعا الى عجز فى استعداده • وهى الحالة التى لا يمتد اليها نطاق التأديب كما أوضحنا أكثر من مرة فيما سلف •

(ب) لما كان قرار لجنة شئون العاملين بالحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها نتيجة لسوء تقارير الموظف ليس بعقوبة تأديبية ، فان قرارها فى هذا الشأن « ••• ليس من شأنه أن يمنع توقيع الجزاء من السلطة المختصة خشية التكرار » • (حكمها فى ٩ فبراير سنة ١٩٦٣ س ٨ ص ٦٦٨) •

٥ — § تنبيه العامل الى أخطائه

١ — ان من سلطة الرئيس الادارى — بل من واجبه — أن يوجه مرءوسيه الى أخطائهم أثناء العمل خارج نطاق التأديب ، بقصد العمل على رفع كفاية انتاجهم ، وقد يرى الرئيس الادارى أن هذا الأسلوب أنجع مع بعض الموظفين من الالتجاء الى نظام التأديب ، لا سيما اذا كان الموظف حديث عهد بالخدمة ، أو يستجيب للتوجيه ، أو كانت أخطاؤه غير عمدية ولا تنم عن سوء نية أو استهتار • وقد قنن المشرع هذا المبدأ السليم فى المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث تقول : « يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤساؤهم أن مستوى أدائهم أقل من مستوى الأداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقا

لنتيجة القيـاس الدورى للأداء أولا بأول » (يقابلها المادة ٢٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) .

والقضاء مستقر على أن الفات نظر الموظف الى أخطائه بهـذا المعنى لا يعتبر عقوبة تأديبية (حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى أول مارس سنة ١٩٥٨ س ٣ ص ٧٩٨) (١) .

٢ — وقد يشـتط بعض الرؤسـاء ، ويصيغون توجيهاتهم فى أسلوب قاس ، قد يجـاوز التعـابير التى ترد فى عقوبات الانذار أو اللوم أو التوبيخ أيا كانت تسمياتها . ومع ذلك ، فان القضـاء مستقر أيضا على أنه أيا كان الأسلوب الذى يفرغ فيـه التوجيـه أو الفات النظر ، فانه ليس من شـأنه أن يغير طبيعته ويحوله الى عقوبة تأديبية . ولقد عرضت المحكمة الادارية العليا لحالة طريفة من هذا القبيل فى حكمها الصادر فى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٣٣٢) والذى تتلخص ظروفه فيمـا يلى : أعد وكيـل وزارة الخزانة لشئون المعاشات مذكرة بخصوص أحد كبار الموظفين ينسب فيها اليه « سوء التصرف ، والاستهتار فى العمل ، والاهمال فيه ، وأنه لا يصلح لأن يكون رئيسا لعمل فيه مسئولية ، وألا يسند اليه عمل فيه مسئولية ، وأنه حين عودته الى عمله سأعطيه فرصة أخرى ليثبت جدارته فى عمله ، وسأرى عمله كل شهر ، وبعد ستة أشهر أرى ان كان يصلح للعمل بادارة المعاشات أو لا ، لأنه بحالته الراهنة لا يصلح لعمل رئيسى لاهماله وسوء تصرفه . فاذا ما ثبتت صلاحيته ، ظل بادارة المعاشات ، والا عرض أمره على لجنـة شـئون الموظفين لنقله . والبقاء للأصلح » . وجاء فيها أيضا : « عزمت على تقديمه للنيابة الادارية ، ولكنه جند وطلب للاحتياط » .

---

(١) وراجع بذات المعنى حكم مجلس الدولة الفرنسى الصـادر فى ٦ مايو سنة ١٩٥٣ فى قضية (Thomasset) المجموعة ، ص ٢٠٦ . وفيه يصف هذه الملحوظات التى توجه الى الموظف بأنها مجرد اجراءات داخلية لا يمكن أن توجه اليها دعوى الالغاء .

(Une mesure d'ordre intérieur non susciptible de recours).

وراجع مطول بلانتى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

وقد طعن الموظف الذى قدم هذا التقرير بشأنه ، ونعى على تلك المذكرة أنها تجاوزت الفات النظر المعتاد ، وأصبحت عقوبة مقنعة ، كما أنها انطوت على انحراف فى استعمال سلطة وضع التقارير عن الموظفين • ولما نظرت القضية أمام محكمة القضاء الادارى ، قضت بعدم الاختصاص ، لأن ما ورد بالمذكرة لا يعتبر من قبيل التقارير السرية ، ولا من قبيل الجزاءات التأديبية • ولكن المحكمة الادارية العليا قضت بالغاء الحكم السابق ، وقالت ان مناط الفصل يدور حول طبيعة المذكرة السابقة : هل هى قرار ادارى أم لا ، وما اذا كانت تؤثر فى المركز القانونى للطاعن ، ثم قالت : « من القرارات التى لا يقبل الطعن فيها الملاحظات التى يوجهها الرؤساء من الموظفين الى مرءوسيهم فيما يتعلق بأعمالهم ، والتى تودع بملف خدمتهم وفقا لحكم المادتين ٢٩ من قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمادة ١٣ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، هذه الملاحظات لا تعدو أن تكون من قبيل اجراءات التنظيم الداخلى للمرافق العامة بقصد كفالة سيرها بانتظام واطراد وعلى وجه سليم ، عن طريق توجيه الرؤساء لمرءوسيهم فى أعمالهم ، وتبصيرهم بالمزالق التى قد يقعون فيها أثناء تأديتها ، دون أن يكون الغرض منها توقيع جزاء عليهم أو تقدير كفايتهم ، اذ أن توقيع الجزاء انما يتم بعد تحقيق توجه فيه التهمة الى الموظف على وجه يستشعر منه أن الادارة بسبيل مؤاخذته اذا ما ترجحت لديها ادانته ، وبعد تحقيق دفاعه فى شأنه • كذلك فان تقدير الكفاية سنويا بالتقارير السرية السنوية التى رسم لها القانون اجراءات معينة تكفل ضبط درجة الكفاية وضمان عدم الشطط فيها • وليس الأمر كذلك بالنسبة الى هذه الملاحظات التى لا تعدو فى حقيقتها أن تكون مجرد رأى ينطوى على نذير مصلحى لتحذير الموظف وتوجيهه فى عمله دون أن يكون القصد منه تقدير كفايته أو صلاحيته • ولا يقبل من ثم الطعن فيها لانتفاء أركان القرار الادارى فيما تضمنته ، ومن ثم انه لما تقدم فان الحكم المطعون فيه اذ اعتبر ملاحظات الرؤساء المتعلقة بعمل الموظف من قبيل القرارات الادارية ، يكون قد أخطأ فى تطبيق القانون مما يتعين معه الغاؤه ، والحكم بعدم قبول الدعوى » •

وكل هذه الاعتبارات التى أوردها الحكم سليمة جملة وتفصيلا . ولكن لا شك أن اللياقة والكياسة وحسن الادارة تأبى صياغة التوجيهات فى مثل تلك التعابير التى تجاوز فى أثرها عقوبات الانذار أو اللوم كما ذكرنا ، لا سيما وأن تلك المذكرة بألفاظها ، سوف توضع فى ملف الموظف ، ولا سبيل الى اخراجها منه ، بعكس العقوبات التأديبية التى يجوز محوها بعد مدة معينة كما سنرى فيما بعد .

٦ — § تنظيم المرفق العام

١ — يترتب على المركز النظامى أو اللائحى للموظف العام خضوعه لكافة القرارات التى تصدرها الادارة لتنظيم المرفق الذى يعمل به ، أو لبيان كيفية أدائه لعمله ، حتى ولو ترتب على ذلك انقاص بعض مزايا الوظيفة . وقد غدا هذا المبدأ من قبيل المسلمات . والتحفظ الذى يمكن أن نذكر به فى هذا المجال يتصل بالأداة التى يتم بها التنظيم ، اذ يجب أن يتم ذلك بقاعدة عامة ، أى بقانون أو لائحة . أما تغيير مركز الموظف باجراء خاص — بما يتضمن انقاص مزاياه المشروعة — فلا يكون الا بقرار أو حكم تأديبى .

٢ — والأحكام الصادرة من القضاء الادارى بهذا الخصوص لا يمكن حصرها ، وانما نعرض لأهم مجالاتها فيما يلى :

(أ) للسلطة التنفيذية الحق فى وضع وتعديل القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالموظفين فى أى وقت تشاء مراعاة للصالح العام ، ولحسن سير الادارة الحكومية . فلمجلس الوزراء — باعتباره المهيمن على مصالح الحكومة — الحق فى أن يضع قواعد ادارية فى شأن تقدير الراتب والدرجة المخصصين للمؤهل الدراسى الذى يحمله الموظفون ، وتسرى هذه القواعد فى شأنهم ، ولا يسوغ لهم الطعن عليها بعدم الملاءمة ، كما أن تقدير الشهادات الدراسية المختلفة ومعادلتها بعضها ببعض من الأمور الداخلة فى وظيفة السلطة الادارية وحدها . والأمر

فى ذلك موكول الى حسن تقديرها ، وما تراه محققا للمصلحة العامة ، وحافظا لمصلحة الخزانة دون معقب عليها فى ذلك (قضاء ادارى فى ٧ مارس سنة ١٩٥٤ س ٨ ص ٨٦٣) .

(ب) تترخص الادارة فى اجراء الترقيات ، وفى النقل المكانى ، وفى تكوين الوحدات الادارية (١٨ يناير سنة ١٩٥٤ س ٨ ص ٤٦٥) .

(جـ) شغل المناصب الرئيسية متى كان غير متصل بدرجة مالية من اطلاقات الجهة الادارية تترخص فيه بمحض اختيارها ، فتستقل بوزن مناسبات قرارها وبتقدير ملاءمة أم عدم ملاءمة اصداره (٢٤ يناير سنة ١٩٥٤ س ٨ ، ص ٥٠٥) .

(د) ليس للموظف حق الا فى لقب الوظيفة التى يشغلها فعلا . ومن ثم فلا يجوز له أن يطالب بلقب وظيفة ليست له ، كما لا يجوز له أن يلزم السلطة الادارية بتغيير لقب وظيفته واطلاق لقب معين عليها ، ذلك أن تسمية الوظائف العامة وتعيين ألقابها هى من الأمور التى تستقل بها السلطات الادارية بلا معقب عليها فى ذلك (١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٤ س ٩ ص ١٨) .

(هـ) ان تقدير طبيعة عمل الموظف ، هل هو هندسى أو لا ، سلطة تقديرية . ولكن المحكمة تراقب « استخلاص جهة الادارة لهذه الصفة من حقيقة الأعمال التى يؤديها » . (قضاء ادارى فى ١٥ أبريل سنة ١٩٥٧ س ١١ ص ٣٥٤) .

(و) السلطة التنفيذية هى صاحبة الاختصاص فى انشاء الوظائف العامة وتحديد عددها ودرجاتها وكيفية توزيعها بين الوزارات والمصالح المختلفة ، وفى نقلها كذلك من وزارة أو مصلحة الى وزارة أو مصلحة أخرى حسبما تراه محققا للمصلحة العامة « على أن تصرفها فى هذا لا يعدو أن يكون عملا اداريا يخضع لرقابة هذه المحكمة » . (قضاء ادارى فى ١٩ يونية سنة ١٩٥٨ س ١٢ ، ١٣ ص ١٣٠) .

(ز) « لجهة الادارة الحق فى أن تضع من الشروط ما تراه لازما لشغل الوظائف الخالية بها ، طالما كانت هذه الشروط غير متعارضة والقانون أو النظام العام ، وسلطتها فى هذا الشأن سلطة تقديرية لا معقب عليها ما دامت تتوخى المصلحة العامة » (قضاء ادارى فى ٤ ديسمبر سنة ١٩٥٨ ، س ١٢ ، و ١٣ ص ١٥٢) .

(ح) أن سلطة وزارة التربية والتعليم فى تحويل مدرسة من ابتدائية الى اعدادية هى من الملاءمات المتروكة لجهة الادارة بلا معقب (المحكمة الادارية العليا فى ٩ أبريل سنة ١٩٦٠ س ٥ ص ٦٤٢) .

(ط) سلطة الادارة فى التعيين سلطة تقديرية لا يرد عليها الا قيد اساءة استعمال السلطة (محكمة ادارية عليا فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٠ س ٦ ص ٧٢) .

(ى) ان اللجنة المعهود اليها بتطبيق كادر العمال على طوائف العمال بسكك حديد القبارى — فى ضوء طبائع الحرف التى تزاولها كل طائفة من هذه الطوائف ، وعلى هدى المستوى الفنى للمهارة التى تفتقر اليها كل حرفة من الحرف — تتمتع بسلطة تقديرية (ادارية عليا فى ٣ يونية سنة ١٩٦١ س ٨ ص ١٢٤٥) .

(ك) للادارة سلطة تقديرية فى اصدار قرارات اعارات الموظفين . وفى الغاء تلك الاعارات (قضاء ادارى فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٠ س ١٤ ص ٢٥٨) .

(ل) « ان قرارات لجنة فحص الانتاج العلمى تصدر على أساس من سلطتها التقديرية التى تتأبى على الرقابة القضائية ما دامت غير مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة .. » (ادارية عليا فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٣ س ٨ ص ٤٦٥) .

(م) القرار الصادر بخصم سبعة أيام من أجازات الموظفين الذين يتأخرون عن مواعيد الحضور صباحا « لم يبتدع جزاء تأديبيا ،

وهو لا يعدو فى حقيقته أن يكون تنظيما داخليا بحتا ، أو مجرد اجراء مصلحى قصـد به حث العاملين على المحافظة على مواعيـد العمل الرسمية ••• ويجد هذا الاجراء سنده فى المادة ٦١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ اذ يجوز تقصير مدد الأجازات الاعتيادية لاعتبارات تتعلق بمصلحة العمل • ولا شك أن الخصـم من الأجازات الاعتيادية مقابل التأخيرات الصباحية أمر يقتضيه صـالح العمل•• ويجوز توقيع جزاء تأديبى بالاضافة الى الخصم المشار اليه ، ولا يعتبر ذلك ازدواجا فى الجزاء عن ذات المخالفة لانتفاء صفة الجزاء التأديبى عن الخصـم من الأجـازات الاعتيادية » • (فتوى الجمعيـة العمومية للقسـم الاستشارى فى ١٦ يونيه سنة ١٩٦٥ ، س ١٩ ، ص ٤١١) •

٧ — § الفصل لسبب مشروع غير التأديب

تملك الادارة أن تفصل العـامل لأسباب غير تأديبية للصـالح العام ، وفى غير الحالات التى ذكرناها فيما سبق • ويمكن أن نستمد من أحكام المحكمة الادارية العليا ، الأسباب الآتية :

١ ـ انهاء خدمة العامل لانقطاعه عن العمل بدون سبب مشروع : لا يعد من قبيل التأديب ، وبالتالى فانه يخرج من اختصاص المحاكم التأديبية (ادارية عليا فى ١٩/٢/١٩٧٢ ، مجموعة المبادىء ص ٢٤٥) وأن قرار انهاء خدمة العامل للانقطاع عن العمل أكثر من عشرة أيام متصلة ، لا تختص به المحاكم التأديبية لأنه ليس اجراء تأديبيا • وأن العبرة فى تكييف القـرار بمضمونه وملابسات اتخاذه ، والاجراءات التى صاحبت اصداره ، وأنه « لا يسوغ للمحكمة التأديبية الخوض فى البواعث والأحداث المعاصرة لاصدار القرار المطعون عليه لتستشف منه أن القرار المطعون فيه من قرارات الفصل التأديبى » • (وبذات المعنى حكمها الصادر فى ٢٥/١/١٩٧٥ ، ذات المجموعة ص ٢٥٠) •

٢ ـ انهاء خدمة العامل بالقطاع العام (ويصدق ذات المبـدأ بالنسـبة للعاملين فى الحكومة) بسبب الحكم عليـه بعقوبة جنـاية

أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة لا يعد من قبيل الفصــل التأديبى • (ادارية عليا فى ١٩٧٥/٥/١٠ ، مجموعة المبادىء ، ص ٢٥٢) •

٣ ــ انهاء خدمة العامل المؤقت بانتهاء عمله العرضى أو المؤقت لا يعتبر قرارا تأديبيا بفصله من الخدمة ، طالما أن القرار بحكم مضمون وصريح عبارته ، والاجراءات التى صاحبت اصداره ؛ لا يمكن معها تأويله بأنه قرار تأديبى » ولهـذا لا تختص المحاكم التأديبية بنظر الغائه ، بل ينعقد الاختصاص بالفصل فيـه للمحاكم العمالية عمـلا بالقواعد العامة فى ترتيب الاختصاص بين جهات القضـاء • (ادارية عليا فى ١٩٧٨/١/٢١ مجموعة المبادىء ، ص ٢٥٢) •

الفصل الثالث

العقوبات التبعية والاجراءات الاحتياطية

ان اتهام الموظف بجريمة تأديبية يدخله « فى فترة ريبة » بالرغم من القاعدة العامة التى تصدق فى نطاق القانون التأديبى كما تصدق فى نطاق القانون الجنائى والتى تقضى بأن الأصل فى الانسان البراءة ، ومن ثم فانه يكون عرضـة لاتخاذ بعض الاجراءات الاحتياطية التى تقيد من حقوقه التى يستمدها من مركزه انتظارا لما يسفر عنه التحقيق ثم التأديب . فاذا ما أدين الموظف بعقوبة تأديبية فان المشرع رتب قبله عقوبة تبعية تنفذ فى حقه بقوة القانون دون حاجة لأن تنطق بها السلطة التأديبية المختصة . وتتلخص الاجراءات الاحتياطية فى احتمال وقف الموظف لصالح التحقيق . وفى جعله غير صالح للترقية بمجرد احالته الى المحاكمة ، وفى منع الادارة من قبول استقالته اذا ما بدأت ضده اجراءات التأديب . أما العقوبة التبعية فتنحصر فى جعل الموظف غير صالح للترقية مدة معينة يحددها المشرع بحسب جسامة العقوبة الموقعة عليه . وثمة عقوبة تبعية لا تنطبق الا بالنسبة لمن توقع عليه عقوبة الفصل . ولقـد جمعنا بين النوعين رغم الخلاف بينهما فى الطبيعـة لأنهما ينطويان على معنى العقاب دون أن توقعهما السـلطة التأديبية المختصة . وفيما يلى نعرض فى مطلب أول للاجراءات الاحتياطية ، وفى مطلب ثان للعقوبة التبعية .

المطـلب الأول

الاجراءات الاحتياطية

وندرس تحته على التوالى : ١ ــ وقف الموظف احتياطيا لصالح التحقيق . ٢ ــ عدم صلاحية الموظف للترقية بمجرد احالتـه الى المحاكمة التأديبية . ٣ ــ عدم قبول استقالته أثناء اجراءات التأديب .

الفــرع الأول

الوقف الاحتياطى

أجاز المشرع فى قوانين التوظف المختلفة للادارة حق وقف الموظف عن العمل اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك :

أولا — فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ نصت المادة ٦٤ (١) على ما يلى : « للوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة — كل فى دائرة اختصاصه — أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصــة للمدة التى تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ابتداء من اليوم الذى يحال فيه للمحكمة . ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من مرتبه . فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأن نصف مرتبه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها . فاذا برىء العــامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه . فاذا عوقب بعقوبة أشد ، تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن المرتب الموقوف صرفه » .

---

(١) تقابل هذه المادة ، المادة ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) ونصها : « للوزير ولوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة — كل فى دائرة اختصاصه — ان يوقف الموظف عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معــه ذلك . ولا يجوز ان تزيد مدة الايقاف عن ثلاثة أشهر الا بقرار من مجلس التأديب . ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذى اوقف فيه ما لم بقرار مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة الى أن يقرر عند الفصل فى الدعوى التأديبية ما يتبع فى شأن المرتب عن مدة الوقف سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله أو بعضه » .

ثانيا — فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ : ننص المادة ٦٠ على ما يلى : « للسلطة المختصة [1] أن توقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها • ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف • ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف أو عدم صرف الباقى من أجره • فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف ، وجب صرف الأجر كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه •

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها • فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره • فان عوقب بعقوبة أشد ، تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه » •

ثالثا — فى قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ : تقضى المادة ٨٣ بأنه « للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا متى اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر • ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها • ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف • ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من أجره • فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملا ، حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه •

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها • فاذا لم تصدر المحكمة قرارها فى خلال هذه

---

(١) يقصد بها كما ذكرنا : الوزير ، والمحافظ ، ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص •

المدة ، يصرف الأجر كاملا • فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام ، صرف اليـــه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره • فان جوزى بجزاء أشد ، تقرر السلطة التى وقعت الجزاء ما يتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه • فان جوزى بجزاء الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ وقفه ، ولا يجوز أن يسترد منه فى هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر » •

رابعا — وتقضى المادة ٥٧ من القانون رقم ٦١ لسـنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام بأنه : « لرئيس مجلس الادارة أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر • ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة المشار اليها فى المادة ٤٩ من هذا النظام • ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبـــه • ويجب عرض الأمر على المحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرير ما تراه فى نصف المرتب الموقوف صرفه ، والا وجب صرف المرتب كاملا حتى تصـــدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن • وعلى المحكمة التى يحال اليها أن تقرر خلال عشرة أيام من تاريخ الاحالة صرف أو عدم صرف باقى المرتب • فاذا برىء العـــامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه • فاذا عوقب بعقوبة أشد ، تقـــرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شـــأن صرف المرتب الموقوف صرفه • فان عوقب بعقوبة الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه » (١) •

خامسا — وقد حلت محل المادة السابقة ، المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لســنة ١٩٧٨ ونصها : « لرئيس مجلس الادارة » ، بقرار مسبب ، حفظ التحقيق • وله أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا

---

(١) تقابلها مع خلاف طفيف فى الصياغة المادة ٦٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغاة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .
ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة
التى تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف
الأجر ابتداء من تاريخ الوقف . ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة
التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من أجره . فاذا
لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف ، وجب صرف
الأجر كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه . وعلى المحكمة
التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر
اليها . فاذا لم تصدر المحكمة قرارها فى خلال هذه المدة يصرف
الأجر كاملا . فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى
بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ،
صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره ، فان جوزى بجزاء
أشد ، تقرر الجهة التى وقعت الجزاء ما يتبع فى شأن الأجر الموقوف
صرفه . فان جوزى بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ،
ولا يسترد منه ما قد يكون سبق صرفه من أجر . وبالنسبة لأعضاء
مجلس ادارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الادارة المنتخبين ،
يكون وقفهم عن العمل بقرار من السلطة القضائية المختصة . وتسرى
فى شأنهم الأحكام المتقدمة الخاصة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب
عليه من آثار وما يتبع نحو صرف الأجر . وبالنسبة لرئيس مجلس
ادارة الشركة وأعضاء مجلس الادارة المعينين يكون وقفهم عن العمل
بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة ، وتسرى فى شأنهم الأحكام
المتقدمة الخاصة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب عليه من آثار
وما يتبع نحو صرف الأجر » .

سادسا — تنص المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على
ما يلى : « لمدير النيابة الادارية أو أحد الوكلاء العامين أن يطلب وقف
الموظف عن أعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك .
ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص . فاذا لم يوافق
الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه ابلاغ النيابة الادارية
بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه . ولا يجوز أن تزيد

مدة الوقف عن ثلاثة أشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذى أوقف فيه ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة الى أن تقرر عند الفصل فى الدعوى التأديبية ما يتبع فى شأن المرتب عن مدة الوقف، سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله أو بعضه » .

وقد ألغى هـذا النص جزئيا فى الحدود التى يتعارض فيها مع النصوص التى وردت فى القـوانين المنظمة للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام والتى أوردناها فيما سلف .

سابعا — وأخيرا تنص الفقرة الثانيـة من المادة السادسة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (باعادة تنظيم الرقابة الادارية) على أنه « يجوز لها (الرقابة الادارية) أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو ابعاده عنها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذى » .

ونعرض لأحكام الوقف الاحتياطى على النحو التالى :-

١ — § السلطة المختصة باصدار قرار الوقف الاحتياطى

١ — ان قرار الوقف الاحتياطى هو مجرد اجراء موقت لتيسير التأديب . ومن ثم فان المنطق يقضى بأن يعهد به الى الجهة التى تملك تأديب العامل . وهذا ما أقره المشرع على النحو التالى :

أولا — بالنسبـة للعـاملين الحـكوميين : يصدر قرار الوقف الاحتياطى من « السلطة المختصة » وهى كما ذكرنا : الوزير المختص . والمحافظ المختص ورئيس مجلس ادارة الهيئة المختص ، بحسب تبعية العامل المحال للتأديب . وكان القرار يصدر من الوزير أو وكيل الوزارة

أو رئيس المصلحة « كل فى دائرة اختصاصه » ؛ قبل العمل بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (١) .

ثانيا — بالنسبة الى العاملين فى القطاع العام : منح المشرع هذا الحق لرئيس مجلس الادارة . ولقد استثنى المشرع — بمقتضى المادة ٥٢ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ — أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين من هذا الحكم ، فلا يجوز وقف أحدهم الا بناء على حكم المحكمة المختصة . وقد أعيد النص على ذات الأحكام — تأمينا لهم فى ممارسة واجباتهم المستمدة من صفاتهم النيابية — فى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

ثالثا — ولما كان الوقف يستند أساسا الى الاختصاص بالتأديب كما ذكرنا ، فان السلطة المفوضة فى التأديب تملك سلطة الوقف عن العمل احتياطيا دون حاجة للنص عليه صراحة فى قرار التفويض باعتباره أمرا مشتقا من الموضوع الرئيسى الذى فوض فيه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٠ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٦٧٥) ان تفويض وكيل الوزارة المساعد فى « التصرف فى التحقيق » يستتبع بالضرورة منحه حق وقف الموظف الذى يجرى معه التحقيق ، « ذلك أن الوقف عن العمل وسيلة الى غاية . ولا يمكن فصل أحدهما عن الأخرى . فالوقف يوطىء السبيل الى التحقيق مع الموظف الموقوف فى جو خال من تأثيره ونفوذه » .

٢ — وللسلطة التأديبية المختصة أن تمارس اختصاصها من تلقاء نفسها اذا ما قدرت أن مصلحة التحقيق تتطلب هذا الاجراء . ولكن المشرع أضاف الى ذلك اختصاصين احتياطيين هما :

---

(١) وكانت سلطة وقف الموظفين حتى سنة ١٩٥٧ ، مقصورة على وكيل الوزارة ورئيس المصلحة وحدهما ، ثم رؤى انه من الملائم ان يمنح الوزير — وهو الرئيس الادارى الأعلى — هذا الحق ايضا ، فعدل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى التاريخ المشار اليه .

أولا — حق النيابة الادارية فى طلب وقف العـامل على النحو الذى أوردته المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسـنة ١٩٨٥ • ولكن اختصاص النيابة الادارية وفقا لهذا النص ينحصر فى مجرد اقتراح • أما صاحب الكلمة الأخيرة فيه فهو « الوزير أو الرئيس المختص » مع الزامه باخطار النيابة الادارية بمبررات رفضه الايقاف اذا لم يستجب لاقتراح النيابة الادارية بالوقف (١) •

ثانيا — خول المشرع أيضا جهة الرقابة الادارية حق طلب وقف الموظف أو ابعاده مؤقتا عن عمله • ولكنه لم يجعل الكلمة الأخيرة فى طلب جهـة الرقابة الادارية للوزير أو رئيس المصلحة التى يتبعها الموظف ، بل نص على أن قرار الوقف أو الابعاد يصدر من « رئيس المجلس التنفيذى » وهو النظام الذى كان مطبقا سنة ١٩٦٤ عنـد أصدار قانون الرقابة الادرية • ووفقا لدستورى سنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ حل رئيس مجلس الوزراء محل رئيس المجلس التنفيذى •

---

(١) انتقد الأستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور فى مؤلفهما الذى سبقت الاشارة اليه (ص ٧٠) هذا الموقف ، واقترحا أن يكون رأى النيابة الادارية ملزما فى هذا الخصوص . ونعتقد انه ليس من المفيد اهدار رأى الوزير المختص فى هذا الشأن باعتباره صاحب السلطة الأصلية فى التحقيق .

ويمكن التوفيق بين الاعتبارين بوضع الخلاف بين يدى المحكمة التأديبية المختصة لتقدر فى ضوء الظروف ما اذا كان من اللازم وقف العامل مؤقتـا أم لا ، بعد دراسة وجهة نظر الوزير المختص والنيابة الادارية ، فقد يكون وقف العامل معطلا للعمل الادارى على نحو خطير ، على الأقل فى الوقت الذى تطلب النيابة الادارية فيه الوقف .

هذا ونذكر بان تعديل قانون العاملين المدنيين فى يوليو سنة ١٩٨٣ ، قد جعل الاختصاص بالتحقيق للنيابة الادارية وحدها بالنسبة الى شاغلى الوظائف العليا (مدير عموم فما فوق) كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق فى المخالفات المالية المبينة فى البندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين . وسوف نعود الى هـذا الموضوع فيما بعد .

٢ — § مدة الوقف الاحتياطى

١ — قصرت جميع النصوص التى أوردناها فيما سلف حق الادارة فى الوقف على مدة قصوى مقدارها ثلاثة أشهر ، وذلك لما يترتب على الوقف — ولو وصف بأنه مؤقت — من خطورة ، تجاوز فى آثارها كثيرا من العقوبات التأديبية ومعنى ذلك أن الادارة تستطيع أن توقف الموظف لأية مدة فى نطاق الأشهر الثلاثة ، وأن تمد الوقف مرة بعد أخرى ، بشرط ألا يجاوز مجموع مدة الوقف الحد الأقصى المشار اليه • فاذا أرادت الادارة أن توقف الموظف لأكثر من الأشهر الثلاثة ، فعليها أن تلجأ الى المحكمة التأديبية المختصة •

فاذا ما وضع الأمر بين يدى المحكمة التأديبية المختصة ، فانها حرة فى تحديد مدة الوقف التى تقتضيها الظروف : فقد تحدد مدة معينة ، ثم يعاد اليها الأمر فى نهايتها ، وهذا هو الغالب • وقد توقف الموظف احتياطيا لحين الانتهاء من المحاكمة التأديبية • وهذا هو المعنى الذى أقرته المحكمة الادارية العليا فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث تقول فى حكمها الصادر فى ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ (س ٤ ؛ ص ٨١٦) ان « ••• المحكمة التأديبية غير مقيدة بمدة بعينها فى الوقف ، بمعنى أنها غير ملزمة بالاقتصار على ثلاثة أشهر أو باعادة النظر فى الوقف كل ثلاثة أشهر » • وقد تبنى المشرع هذا التفسير فى قانون العاملين الجديد اذ أصبحت الصياغة الجديدة واضحة فى أنه « ••• لا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها » (١) •

---

(١) انتقد الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه السابق ، (س ١٦١ وما بعدها) هذا التفسير القضائى الذى تبناه المشرع ، وفضل عليه تحديد فترة ثلاثة أشهر كحد أقصى لكل مد توافق عليه المحكمة التاديبية حتى لا يظل العامل الموقوف محروما من نصف مرتبه لمدة طويلة . ولكن الحاصل عملا أن العامل الموقوف يستطيع أن يعود الى المحكمة التاديبية أو المجلس التاديبى اذا ما استطالت مدة الوقف بدون داع ، أو ظهرت وقائع أو أدلة جديدة لصالحه ليطلب النظر فى أمر وقفه او النظر فى نصف مرتبه الموقوف .

٢ — والأصل أن على الادارة أن تلجأ الى المحكمة المختصة بالنظر فى مدة الايقاف قبل انقضاء مدة الثلاثة الأشهر التى حددها المشرع للوقف الاحتياطى عن طريق الادارة ، بحيث يصدر قرار المحكمة التأديبية فى شأن الوقف المطلوب قبل انقضاء مدة الوقف الادارى أو عقبها مباشرة • ومقتضى حكم القانون بطلان وقف الموظف الذى يجاوز الثلاثة الأشهر والذى لا تكون المحكمة التأديبية قد أقرته • ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت أن تصل بهذا البطلان الى حد الانعدام (حكمها الصادر فى ٩ يونية سنة ١٩٥٦ ؛ س ١ ، ص ٨٦٥) لأنه ليس فى القانون ما يرتب مثل هذا الجزاء • ويترتب على ذلك أن الموافقة اللاحقة من جانب المحكمة التأديبية على وقف الموظف . ولو صدرت بعد الثلاثة الأشهر ، تغطى وتصحح الفترة بين اقتضاء الثلاثة الأشهر ، وصدور الحكم بمد الوقف • (محكمة القضاء الادارى فى ١٥ مارس سنة ١٩٥٥ ، س ٩ ، ص ٣٧٢) • وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء • (حكمها فى ١٩٦٣/٥/١٩) (١) •

٣ — § الهدف من وراء الوقف الاحتياطى

١ — ان النصوص التى أجازت للادارة أن تلجأ الى اجراء الوقف الاحتياطى صريحة فى أنها انما قد خولت الادارة هذه السلطة « اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك » • وأبرز مجالات هذه الحكمة أن يكون الموظف محل التحقيق صاحب سلطة أو نفوذ من شأنها التأثير على سير التحقيق ، عن طريق ارهاب الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم ، أو عن طريق اخفاء الوثائق والمستندات ؛ أو توجيه التحقيق وجهة مضللة •• الخ • ولهذا خول المشرع جهة الرقابة الادارية حق طلب وقف العامل أو ابعاده عن منصبه وهى فى مرحلة التحقيق الأولى ، وجمع الأدلة ، تمهيدا لاحالة الأمر الى النيابة الادارية للتحقيق اذا ما اتضحت جدية الشبهات التى أدت الى تحرك الرقابة الادارية •

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ •

٢ — ولكن عبارة « مصلحة التحقيق » التى وردت فى النصوص تحتمل التفسير الواسع ، والتفسير الضيق : فلو وضعنا فى الاعتبار منطق الضمان ، والتفسير الضيق للنصوص والأحكام التأديبية ، لقلنا ان الوقف الاحتياطى انما تقرر صراحة لمصلحة التحقيق ، مما يفترض بدأ تحقيق مع الموظف بخصوص مخالفات معينة ، وأن وجوده فى عمله من شأنه أن يؤثر فى مجرى التحقيق • ومن ثم لا يجوز للادارة أن توقف العامل لغير هذه الغاية •

ولو نظرنا الى الحكمة من نظام التأديب فى مجموعه ، باعتبار أنه يستهدف تأمين سير العمل الادارى بنظام وكفاية ، لقلنا انه من المتعين الخروج عن المنطق الضيق السابق ، والنظر الى مصلحة المرفق العامة ، لا مجرد مصلحة التحقيق بالمعنى الضيق •

٣ — وقد أيد معظم من تناولوا هذا الجانب الأخذ بالرأى الثانى :

(أ) فالأستاذان محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور ، فى مؤلفهما المشار اليه (ص ٦٢) يقولان بعد عرض النصوص السابقة على القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « واذا كان التطبيق الحرفى للنصوص المتقدمة يقصر مبررات الوقف الاحتياطى فى « مصلحة التحقيق » حسبما أشارت اليه النصوص ، فان الفقه التأديبى قد استقر أو كاد على اعتبار « المصلحة العامة » من مبررات الوقف الاحتياطى » • وفى صفحة ٦٥ يستطردان قائلين : « وعندنا أن هذا الرأى انما ينبنى أساسا على ما تقتضيه المصلحة العامة من صون الوظيفة العامة فى مرحلة تتزعزع فيها الثقة لصلاحية العامل للقيام بأعباء الوظيفة ، وأن اهتزاز هذه الثقة بصلاحية العامل للقيام بأعباء الوظيفة ، وأن اهتزاز هذه الثقة لا بد وأن تكون بسبب من قبل العامل مس ما يجب أن يكون عليه من أمانة ونزاهة ونقاء سيرة ، فاستلزم الأمر اقصاءه مؤقتا عن أعمال وظيفته حتى تنبلج الحقيقة بالفصل فيما نسب اليه ، واذن فلا بد من تحقيق يحدد موقفه ، ومن ثم يكون

الوقف عنـدئذ تصونا للمصلحة العامة ، وهى صـالح الوظيفة التى يشغلها ، مستندا الى خطورة ما نسب اليـه ، حتى يكشف التحقيق القائم أو المترجح اجراؤه أو عنـد الفصل فيما ينسب اليـه حقيقة موقفه » .

(ب) وتساءل الدكتور عبد الفتـاح حسن فى مؤلفـه السابق (ص ١٥٨) « هل يجوز وقف العـامل اذا وجدت أسباب تجعـل من المصلحة وقفه ودون أن يكون محل تحقيق قائم فعـلا ؟ » وبعد أن أجاب بالايجاب ، شرح الحكمة من هذا الرأى بقوله : « وهذا الاتجاه هو ما يتفق مع روح النص وحكمته وان لم يتفق مع لفظه ، ذلك أن الوقف فى حقيقة الأمر اجراء لا غنى عنه للسلطة الادارية ، بل هو القدر الذى تحتفظ به مقابل ما تقرر للعـامل من ضمانات متعددة فى مجال التأديب ، اذ بعد أن تقيدت سلطة الادارة فى توقيع الجزاء ، كان من الطبيعى أن تخول اتخاذ هذا الاجراء المؤقت حتى تستطيع أن تستغنى مؤقتا عن خدمات عامل مشبوه الى أن تظهر حقيقة أمره » . ولكنه استدرك قائلا : « الا أن الوقف فى غير حالة التحقيق يجب أن يقوم على سبب جدى يبرره ، كما أنه لا يجوز أن يكون « للصـالح العام » بالمعنى الواسع لهذا التعبير ، بل يجب أن يكون « لصـالح المرفق » الذى ينتمى اليه العامل على وجه التحديد ، كما يجب أن يتم بمناسبة مخالفة ارتكبها العـامل أو مخالفة منسوبة اليه ، أى داخل اطار التأديب ، بحيث يكون الوقف منذرا بتحقيق قريب ، وان لم يتخذ بمناسبة تحقيق موجود فعلا (١) » .

(ج) وبنفس المعنى تساءل الدكتور جودت الملط (٢) حول مدى جواز ايقاف العامل احتياطيا استنادا الى المصلحة العامة ، رغم عدم

---

(١) وقال : « هذا بالاضافة الى أن أعمال النص بلفظه واشتراط وجود تحقيق قائم لامكان الوقف ، لن يقدم للعامل ضمانة اضافية ما دام المشرع لا يشترط فى التحقيق المبرر للوقف شروطا خاصة ، اذ سوف يكون فى وسع الادارة أن تبدأ مع العامل — تحت اية صورة — تحقيقا تسند اليه قرار الوقف » .

(٢) مؤلفه السابق ، ص ٢١٣ .

وجود تحقيق مفتوح يجرى مع العامل فعلا ؟ ! ثم أجاب : « والرأى الغالب جواز الوقف اذا اقتضاه الصالح العـام ، وان لم تستلزمه مصـلحة التحقيق » ثم اسـتطرد قائلا : « ونرى جواز الوقف اذا اقتضاه الصالح العام ، بمعنى صالح المرفق الذى ينتسب اليه العامل ، ولا نشترط لصحة هذا الوقف أن يكون منـذرا بتحقيق قريب ، فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلا ، ومع ذلك يصح الوقف لخطورة التهم المنسوبة الى العامل ، والتى لا يجوز معها مباشرته لأعمال وظيفتـه احتياطيا وصونا للوظيفة العامة » .

(د) وأخيرا فان الدكتور السيد محمد ابراهيم فى مؤلفـه عن « شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة (١) » قد اتخذ موقفا وسطا : فهو ينتقد نص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لربطها بين الوقف الاحتياطى وبين « مصلحة التحقيق » لأن التحقيق ، باعتباره مناط الوقف ، هو — فى نظره — مضيق من ناحية ، وموسع من ناحية أخرى : « فأما أن التحقيق سبب مضيق ، فلأن التقيـد به وحده ، يحول دون وقف العـامل فى حالات لا تقل فى ضرورتها عن مصلحة التحقيق ، وهى الحالات التى تقتضى فيها مصلحة الوظيفة ذاتها تنحية العامل عنها ، سيما اذا كانت المخالفات التى نسبت اليـه تصيبه فى صميم أمانتـه أو سمعته ، اذ فى هذه الحالات تتأذى الوظيفـة من استمراره فيها ملطخا بما أحاط به من شبهات مهنية ، بل وتتهدد من بقائه فيها ولو كانت مصلحة التحقيق ذاته لا تتأثر من استمرار قيـامه بعمله . ولا شك أن مصلحة الوظيفة ، وان كانت سببا يختلف عن مصلحة التحقيق ، الا أنهما ينطويان معا فى اطار المصلحة العامة التى ينبغى رعايتها على نسق واحد .

وأما أن التحقيق سبب موسع ، فلأنه يبرر فى ظاهره وقف العامل عن عمله أيا كانت المخالفة التى يجرى معه التحقيق فيها ، وأيا كان حظها من الجسامة أو عدم الأهمية . بل ان التحقيق يمكن أن ينقلب

---

(١) طبعة سنة ١٩٦٦ ، ص ٥٩٠ .

الى تكئة صورية تستند عليها الادارة ، اذ تستطيع دائما أن تباشر معه أى تحقيق تتذرع به كلما أرادت وقفه عن العمل ... وعلاجا للعامل المضيق ، لا نرى أن يمتد الوقف فيتسع — كما ذهب البعض — لكل الحالات التى ترتبط بها مصلحة عامة ؛ لأن فكرة المصلحة العامة فكرة مرنة وواسعة ، وهى فوق ذلك فكرة غير واضحة تفتح أبواب التقدير والتحكم ... ومن رأينا أنه وقد قصد بالوقف ابعاد العامل مؤقتا عن وظيفته ، فانه يتعين أن تقتضى مصلحة الوظيفة ذاتها اتخاذ هذا الاجراء ، أو تقتضيه مصلحة التحقيق الذى يكون فى غالب الحالات جاريا أو على وشك أن يجرى معه . وبهذا تنحصر دواعى الوقف فى احدى هاتين المصلحتين . وعلاجا للعامل الموسع نرى أن هاتين المصلحتين لا تنهضان وبالتالى لا تبرران الوقف عن العمل الا اذا قام سبب جدى من شأنه المساس بالوظيفة أو بالتحقيق ، بأن كان ما نسب الى العامل من أمور ، قد بلغ حدا من الجسامة تنعكس بآثارها السيئة على الوظيفة أو التحقيق فيما لو استمر العامل متوليا لأعمال وظيفته ، اذ فى هذه الحالة تتحقق علة الوقف ودواعيه ، ويكون جائزا اتخاذ هذا الاجراء » .

٤ — والذى لا شك فيه أن الوقف الاحتياطى قد شرع لتيسير مهمة التأديب لا لأى غرض آخر . ومعنى ذلك أن هذه السلطة لا تعمل الا فى نطاق التأديب ، بأن ينسب الى موظف مخالفة تأديبية تستوجب العقاب ، وترى الادارة — بسلطتها التقديرية — أن بقاء الموظف فى عمله مع قيام الاتهام ضده ، مما لا يستقيم مع صالح العمل ، فتقصيه عن عمله ، سواء لتيسير اجراءات التحقيق ، أو حفاظا على سمعة الوظيفة وهيبتها : كأن يكون مدرسا ويسند اليه ارتكاب جريمة خلقية لا تتفق ووضعه الوظيفى ، أو أن يكون صرافا ويتهم باختلاس العهدة ، أو أمين مخزن ينسب اليه تبديد عهدته ، ففى هذه الحالات — بغض النظر عن اجراءات التحقيق — يصبح استمرار الموظف فى عمله مع قيام شبهة الاتهام ضده ، غير متفق مع مقتضيات الوظيفة ولا مع الحكمة التى من أجلها أقيم نظام التأديب .

ولقد أقرت هذا الرأى فتوى مجلس الدولة رقم ٦٤ الصادرة فى ٢٠ ينـاير سنة ١٩٥٤ (مجموعة الفتاوى ، السـنة الثامنة ومنتصف التاسعة ، ص ٢١٨) •

ولكن يتعين أن يكون الاتهام الموجه للموظف جديا • ولهذا أفتى مجلس الدولة فى ١٥/٦/١٩٥٥ بأنه لا يجـوز وقف العـامل لمجرد « تأخيره فى اتخاذ اجراءات تغيير اسمه على ما يوجبه القانون » كما قضت احدى المحاكم التأديبية فى ٢٩/١٢/١٩٥٨ بأنه لا يصح سندا لطلب استمرار الوقف « مجرد قيام الوزراة باستطلاع رأى ادارة الفتوى والتشريع المختصة فى سحب قرار تعيين الموظف الموقوف لفقده شرطا أساسيا من شروط التوظف وهو حسن السمعة بالحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف ، ذلك أن قيـام الموظف المذكور بعمله لن يؤثر أو يمنع من سحب قرار تعيينه واعتباره كأن لم يكن ، وما يترتب على ذلك من اعتبـاره موظفا فعـليا فيما لو انتهت الوزارة الى شىء من ذلك » (١) • وهذه الأمثلة تؤيد المعنى الذى ذهبنا اليه من أن الادارة يجب أن تستمد سبب القرار الادارى الصـادر بالوقف المؤقت من مقتضيات التأديب بأوضاعه المختلفة • وقضاء المحكمة الادارية العليا يميل الى هذا الاتجاه ، فهى فى حكمها الصادر فى ١٤ يونية سنة ١٩٥٨ (القضية رقم ٦٩٢ لسنة ٣ قضائية) تقرر شرعية الوقف الاحتياطى الصادر ضد بعض العاملين المتهمين بالتزوير والاختـلاس حتى يتم تصرف النيابة العامة فى التحقيق ، ثم الفصل فى التهم بعد ذلك بواسطة جهات القضـاء المختصة • أما القول بانتهاء الوقف باحالة المدعى الى محكمة الجنايات ، فانه يخرج قرار الوقف عن الفهم الطبيعى الى فهم واضح الشذوذ لا يتسق مع مفاد النصوص على هدى الصالح العام ، وبمراعاة مقتضيات النظام الادارى ، وحسن سير المرافق العامة • وفى حكمها الصادر فى ١/٥/١٩٦٥ (القضية رقم ٦٥ لسنة ٩) تشير الى ذات المعنى حيث تقول : « ان النيابة الادارية لم تر أثناء قيامها

---

(١) مشار الى الحكم فى مرجع الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ •

بالتحقيق ما يقتضى وقف الطاعن اعمالا لحكم المادة العاشرة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، كما أنه لم يكن فى المخالفات التى نسبت الى الطاعن ما يقتضى التصون والاحتياط فى العمل الموكول إليه بكف يده عنه » .

ولكننا نذكر أيضا بأن المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢١ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٧٠) رفضت أن تقر بشرعية قرار الوقف الاحتياطى الصادر ضد أحد الموظفين ، وقد كانت المحكمة التأديبية قد أشارت باحالته الى القومسيون الطبى لفحص قواه العقلية لتقدير مسئوليته عن الأخطاء المنسوبة اليه ، مقررة أن الوقف الاحتياطى لم يشرع لهذه الغاية ، مع أن الادارة حين أصدرت القرار كانت تستهدف الصالح العام ، بل وصالح الوظيفة التى يعمل بها الموظف الذى امتنع عن تنفيذ قرار الادارة بالتوجه الى القومسيون الطبى العام .

هذا وقد قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٥/٣ (مجموعة المبادىء ص ١٧١٤) أن اعمال سلطة رئيس مجلس ادارة المؤسسة فى وقف العامل لصالح التحقيق : ليس وقفا على التحقيق الذى تباشره السلطة الادارية ، وانما يمتد الى ما يجرى فى المجال الجنائى من تحقيق حول ذات المخالفات اذا ما خالطتها شبهة الجريمة العامة « وذلك لاتحاد العلة من الوقف فى الحالين وهى كفالة سير التحقيق الى غايته ومنتهاه فى جو خال من المؤثرات ، وحمايته من أن تعصف به الأهواء أو يميل به الى غير ما قصد من كشف الحقيقة والتعرف عليها » .

٥ — واذا كان الوقف الاحتياطى يتشابه مع نوعين آخرين من الوقف هما الوقف كعقوبة ، والوقف بقوة القانون ، فان لكل نوع منهما نظامه القانونى الخاص وأغراضه التى يستهدفها . والوقف الاحتياطى بطبيعته لا يمكن أن يختلط أو يعاصر الوقف كعقوبة . لأنه متى صدرت العقوبة التأديبية انتفت حكمة قيام الوقف الاحتياطى . ولكن التساؤل

يثور حول امكان قيام الوقف الاحتياطى مع الوقف بقوة القانون : بمعنى أنه ، هل يكون فى وسع الادارة أن تصدر قرارا بوقف عامل احتياطيا ، اذا كان موقوفا عن عمله بقوة القانون ؟ ! لقد أجابت المحكمة الادارية العليا عن هذا التساؤل بالايجاب فى حكمها الصادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ص ٥١٩) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : اتهم عامل بالتزوير ، فقبض عليه وحبس على ذمة التحقيق • وفى نفس اليوم صدر قرار ادارى بوقفه عن العمل احتياطيا • قدم العامل الى المحاكمة التأديبية للنظر فى استمرار وقفه ، وأفرج عنه أثناء ذلك • قضت المحكمة التأديبية « بألا وجه لنظر الطلب » لأن قرار الوقف وقد صدر وهو محبوس حبسا احتياطيا ، حيث كان العامل موقوفا بقوة القانون وقت صدور قرار الوقف طبقا لنص المادة ٦٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ • وبذلك يكون قرار الوقف الاحتياطى قد ورد على غير محل ، ولا يرتب أى أثر من الآثار ، وأنه كان يجب على الجهة مصدرة القرار أن تنتظر الى ما بعد الافراج عن العامل فتصدر قرارها ، وأن المحكمة لذلك لا ترى محلا لنظر الطلب » •

ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت الحكم السابق • وبعد استعراض نص المادتين ٦٤ و ٦٥ من قانون العاملين الملغى قالت : « ان مؤدى كل من الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون هو اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل ، الا أن لكل من الوقفين سنده القانونى وشروطه ودواعيه : فالوقف الاحتياطى يصدره الرئيس الادارى فى دائرة اختصاصه اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ••• بينما يقع الوقف بقوة القانون اذا ما حبس العامل احتياطيا أو نفذ الحكم الجنائى ، ويظل العامل موقوفا الى أن يزول سبب الوقف بالافراج عن العامل • وأنه وان كان وقوع الوقف بقوة القانون قد يغنى عن صدور قرار ادارى بتقرير الوقف الاحتياطى طالما كان الوقف بقوة القانون قائما ، فانه قد يكون لدى الادارة من الاعتبارات ما يحملها على تقرير استمرار وقف العامل بعد الافراج عنه ، فتصدر قرارا بالوقف الاحتياطى معلقة نفاذ أثره على انتهاء الوقف بقوة القانون ••• ومن

ثم فان قرار الوقف الآحتياطى الذى صدر ابان قيام الوقف بقــوة القانون يحمل على أنه قرار شرطى معلق على انهاء الحبس الاحتياطى ، بحيث ينفذ أثره اذا ما زال الوقف المترتب بقوة القانون » •

٤ — § الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطى

يترتب على صدور القرار بوقف العامل احتياطيا ثلاث نتــائج هامة هى :

١ — كف يده عن العمل مدة الوقف • ٢ — خصم جزء من المرتب أو احتمال ذلك • ٣ — تأجيل ترقية الموظف الموقوف •

أمافيما يتعلق بالنتيجة لأولى فانها ليست بحاجة الى شرح ، اللهم الا فيما يتعلق بالتذكير بأن العامل الموقوف احتياطيا اذا قضى بفصله ، فانه يفصل من تاريخ صدور القرار بوقفه عن العمل • ومعنى ذلك أن عقوبة الفصل فى هذه الحالة تتضمن أثرا رجعيا على خلاف الأصل العام ، ولكنها رجعية مشروعة بنص صريح ، ولحكمة مستساغة ، لأنها تطابق الوضع الواقعى والقائم على أن يد الموظف قد كفت عن العمل من تاريخ معــين • وسوف نرىأثر ذلك فيما يتعلق بمرتب الموظف الموقوف •

وأما بخصوص عدم صلاحية الموظف الموقوف للترقية خلال مدة الايقاف ، فاننا نؤثر أن ندرسها مع الحالة الأوسع منها ، وهى عدم صلاحية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية للترقية ، للتشابه الكبير بين الحالتين فى الحكمة وفى الأحكام • ومن ثم فاننا نقتصر هنــا على دراسة أثر الوقف الاحتياطى على مرتب الموظف أو العامل الموقوف •

مرتب الموظف الموقوف احتياطيا

١ — كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يرتب على القرار الصادر بالايقاف نتيجة بالغــة الأهمية بالنسبة لمرتب الموظف الموقوف ضمنها المادة ٩٥ (معدلة) حيث تقول : « ويترتب على وقف الموظف عن عمله

وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذى أوقف فيه ، ما لم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة الى أن يقرر عند انفصل فى الدعوى التأديبية ما يتبع فى شأن المرتب عن مدة الوقف ، سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله أو بعضه » • ومقتضى هذا النص تعرض الموظف الموقوف احتياطيا لخطر حرمانه من مرتبه بمجرد صدور قرار الوقف • وترك مصيره معلقا أمام مجلس التأديب •

ولكن الاعتبارات الاجتماعية التى تأثر بها المشرع وهو يضع قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، قد تركت بصماتها فى هذا المجال ، وفى مجالات أخرى عديدة من القانون المشار اليه ، اذ قرر المشرع حماية نصف مرتب الموظف أو العامل الموقوف مهما كانت الظروف ، بحيث لا يتأثر هذا النصف بقرار الايقاف ، على أن يعرض أمر نصف مرتبه الآخر — كله أو بعضه — على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر بشأنه ما تشاء ، وذلك كله وفقا لاجراءات وضمانات تكفل عدم تعرض الموظف أو العامل الموقوف لأى تعسف أو انحراف •

٢ — نجد هذا المعنى واضحا فى المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حيث تقرر : « ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ابتداء من اليوم الذى يحال فيه للمحكمة ، ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من مرتبه • فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف ، وجب صرف المرتب كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأن نصف مرتبه • وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها • فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه • فاذا عوقب بعقوبة أشد ، تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن المرتب الموقوف صرفه » •

ونظرا لغموض الأحكام التى وردت فى هذا النص ، فقد صدر التفسير التشريعى رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ بتوضيح أحكامه على النحو التــالى :

مادة ٢ (أ) : « يترتب على وقف العامل تطبيقا للمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقف صرف نصف راتبه ابتداء من تاريخ الوقف ، على أن يعرض هذا الأمر على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقــرير صرف أو عــدم صرف نصف الراتب الموقوف » •

ولقد رأينا فيما سبق أن المشرع قد أعاد النص على ذات الأحكام فى قوانين العمل التالية ، مع زيادة الضمان بالنسبة الى الموظف الموقوف عن العمل ، وذلك فى المادتين ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، و ٥٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، وفى المادتين ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

٣ — ويستنتج من النصوص السابقة الأحكام التالية :

(أ) بمجرد صــدور قرار الوقف من السلطة المختصة ، يوقف صرف نصف المرتب •

(ب) لاستمرار أثر الوقف على المرتب ، يجب عرض الأمر على المحكمة التأديبيــة المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ صــدور قرار الوقف • وقد رتب المشرع على مخالفة هــذا الضمان نتيجة بالغــة الخطورة ، وهى وجوب صرف المرتب كاملا • ولما كان الوقف قد يصدر لصالح الوظيفة ، وقبل أن يستكمل التحقيق مقوماته ، فان احتمال صرف المرتب كله للموظف الموقوف كبير ، وذلك لأن الادارة لن تستطيع عرض قرار الوقف عن العمــل على المحكمة التأديبية بدون أســباب تستمدها من تحقيق • وقد يستغرق هذا التحقيق وقتا أطول من الأيام العشرة المقررة فى المادة • وهنا يصطدم منطق الضمان مع مقتضيات الفاعلية ، لأن الوقف المؤقت سوف ينتهى الى اجازة اجبارية بمرتب ، على خلاف القاعدة الأصولية والتى تقضى بأن الأجر مقابل العمل •

(ج) على المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها بخصوص نصف المرتب الموقوف خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها [1] . فاذا لم تصدر المحكمة قرارها فى خلال هذه المدة ، يصرف الأجر كاملا . وهذا أيضا زيادة فى منطق الضمان . واختصاص المحكمة فى هذا المجال اختصاص تقديرى ، بمعنى أنها قد تقرر وقف صرف نصف المرتب كله أو بعضه ، أو ترفض الايقاف بحسب الظروف وجسامة الاتهام . وحكمها فى هذا الخصوص يخضع لرقابة المحكمة الادارية العليا ، شأنه فى ذلك ، شأن أحكامها التى تقرر فيها مد مدة ايقاف العامل بناء على طلب الادارة .

وقد قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ١٤٩) أن مناط اختصاص المحكمة التأديبية فى هذا المجال هو النظر فى أمر وقف نصف المرتب كله أو بعضه ، بغض النظر عن شرعية القرار الصادر بالوقف . وكان ذلك فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : اتهم أحد الموظفين بالاختلاس والتزوير ، وقدم للنيابة العامة للتحقيق ، وصدر قرار بوقفه احتياطيا عن العمل . ثم قدم للمحكمة التأديبية للنظر فى أمر مد مدة الايقاف . ولكن المحكمة التأديبية رفضت الموافقة على المد ، وأمرت بعودته الى عمله . وفى هذه الأثناء كانت قد اكتشفت ضده وقائع تزوير جديدة ، فأمرت النيابة بحبسه . ولما أفرج عنه ، صدر قرار جديد بوقفه عن العمل ، وعرض على المحكمة التأديبية أمر وقف نصف مرتبه خلال مدة الايقاف . ولكن المحكمة التأديبية قضت بعدم الاختصاص ، بحجة أن الادارة لا تملك اصدار قرار الوقف ، ولأنه كان يتعين عليها أن تعيد الموظف — عقب الافراج عنه — الى عمله تنفيذا للحكم الصادر من المحكمة التأديبية فى هذا الخصوص . طعن فى الحكم الصادر بعدم الاختصاص أمام المحكمة الادارية العليا ، فقضت بالغائه . وبعد أن استعرضت

---

[1] كانت المدة عشرة أيام بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، وقد انتقدنا هذا الوضع فى الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف (ص ٣٧٤) وقد استجاب المشرع للنقد ، فأصبحت المدة موحدة فى القانونين الجديدين .

نص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قالت : « ان اختصاص المحكمة التأديبية بمد مدة وقف الموظف وتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من مرتبه عن مدة الوقف ، مرده الى حكم القانون الذى لم يقيد اختصاصها فى هذا الشأن بصحة أو بطلان القرار الصادر من الجهة الادارية بالوقف ابتداء ، اذ أن هـذا الأمر هو ذاته المعروض على المحكمة لتصدر حكمها فيه ، فيتحدد على مقتضاه مركز الموظف الموقوف عن العمل . والقول بغير ذلك مؤداه أن يظل مركز هذا الموظف معلقا ، وهو ما لا يتصور بداهة أن المشرع أراده بحال من الأحوال . ومن ثم يتعين على المحكمة التأديبية أن تقضى فى الطلب المعروض عليها موضوعا بحسب ظروف الحالة المعروضـة وملابساتها ، فتقرر قبـول الطلب أو رفضه ، لا أن تتسلب من ولايتها ، وتحكم بعـدم اختصاصها » .

(د) فيما يتصل بمصير جزء المرتب الذى تقرر المحكمة التأديبية وقف صرفه ، فقد حدده المشرع على النحو التالى :

١ ـ اذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه ، أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره . فصرف الأجر هنـا يتم بقـوة القانون ، وليس لجهة الادارة التى يتبعها العامل سلطة تقديرية فى هذا المجال . ويلاحظ أن المشرع فى قانونى العاملين الجديدين قد وسع من مجال هذه الحالة ، ذلك أنها كانت مقصورة على حالة توقيـع جزاء الانذار ، فأضاف اليها المشرع حالة الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام ؛ نظرا لضآلة العقوبة فى هذه الحالة ، مما يكشف عن ضآلة المخالفة التى ثبتت فى حق العامل .

٢ ـ اذا جوزى العامل بعقوبة تجاوز الخمسة أيام ، فقد خول المشرع « السلطة التى وقعت الجزاء » فى أن تقرر ما يتبع فى شـأن جزء الأجر الذى أوقف صرفه . فالاختصاص فى هـذه الحالة مقرر للسـلطة التى وقعت الجزاء : وقد تكون جهـة الادارة التى يتبعها

العامل ، وقد تكون المحكمة التأديبية المختصة • وتملك هذه الجهة سلطة تقديرية فى هذا الخصوص : فقد تقرر حرمان العامل الموقوف عن العمل من بعض مرتبه الموقوف أو عدم حرمانه •

٣ — اذا جوزى العامل الموقوف بجزاء الفصل ، فان خدمته تنتهى من تاريخ وقفه • ولما كان الأصل أن الأجر مقابل العمل ، وكان العامل لم يعمل شيئا للادارة خلال مدة الايقاف ، فان القواعد العامة كانت تقضى باسترداد ما صرف اليه خلال مدة الايقاف • ولكن غلبة الاعتبارات الانسانية حدت بالمشرع الى أن يخرج على هذا الأصل ، وأن يقرر أنه « لا يجوز أن يسترد منه (العامل) فى هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر » •

الفرع الثانى

الاجراءات التأديبية والصلاحية للترقية

١ — نصت المادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على ما يلى : « لا تجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل مدة الاحالة أو الوقف • وفى هذه الحالة تحجز للعامل الدرجة لمدة سنة • فاذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك ، وثبت عدم ادانته أو وقعت عليه عقوبة الانذار ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية » •

ولقد عدل المشرع الأحكام السابقة على النحو التالى الذى ورد فى المادة ٦٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ : « لا تجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل فى مدة الاحالة أو الوقف • وفى هذه الحالة تحجز للعامل الفئة لمدة سنة • فاذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك ، وثبت عدم ادانته ، أو وقعت

عليه عقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة تقل عن خمسة أيام ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها ؛ ويمنح أجرها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية • ويعتبر العامل محالا للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الادارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الادارية اقامة الدعوى التأديبية » •

ثم أعاد المشرع النص على ذات الأحكام فى المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث تقول : « لا تجوز ترقية عامل محال الى المحاكم التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمـل فى مدة الاحالة أو الوقف • وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة ، فاذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم ادانته أو وقع عليـه جزاء الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل • وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيـه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ؛ ويمنح أجرها من هذا التاريخ •

ويعتبر العامل محالا للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهـة الادارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات من النيـابة الادارية اقامة الدعوى التأديبية » (١) •

ولقد جمع المشرع فى هذه المواد بين أسباب ثلاثة قدر أنه لا يستقيم معها ترقية الموظف : فالترقية تحمل فى طياتها معنى التكريم ، والثقة فى الموظف المرقى • ولا يتفق مع هذا المعنى احالة الموظف الى المحاكمة الجنائية ، أو التأديبية ، أو وقفه عن العمل ، لأن هذه الأوضاع الثلاثة تلقى بظلال من الريبة والشك على سمعة الموظف ومقدرته • ولهـذا

---

(١) وكانت تقابلها المادة ١١ من لائحة العاملين بالقطاع العـام ، ثم المادة العاشرة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ • وأخيرا فى المادة ٩٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهى تطابق المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

فان المشرع اتخذ اجراءا احتياطيا ، يحجب الموظف من الترقية ، مع مواجهة احتمال براءته مما نسب اليه • فالمنع من الترقية ليس بعقوبة تأديبية ، ولكنه اجراء وقائى مؤقت ، يتقرر مصيره فى ضوء ما تسفر عنه محاكمة الموظف جنائيا أو تأديبيا •

٢ — وفيما يلى نعرض لهذه الأسباب الثلاثة :

أولا — الاحالة الى المحاكمة التأديبية : متى يعتبر العامل محالا الى المحاكمة التأديبية ؟ ! ان تحديد هذا التاريخ بالغ الأهمية نظرا لما يترتب عليه من جعل العامل غير صالح للترقية • ولقد ذهبت محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها الى أن المقصود بالاحالة الى المحاكمة التأديبية جميع الاجراءات التى تتطلبها تلك المحاكمة بما فيها التحقيق فيما هو منسوب الى العامل • ولقد كان هذا المسلك منتقدا ، ومجافيا لنص المادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التى سبق أوردناها ولروحها (١) • ولأجل هذا تدخلت اللجنة العليا لتفسير قانون العاملين المدنيين بالدولة وأصدرت التفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ والذى نصت المادة ٤ منه على أنه « اذا طلبت الجهة الادارية أورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الادارية مباشرة الدعوى التأديبية ، فان العامل يعتبر محالا الى المحكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية (أورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات) باقامة الدعوى التأديبية » (٢) وقد نص على هذا المعنى صراحة فى المادة ٦٦ من

---

(١) راجع نقد الدكتور السيد محمد ابراهيم لهـذا الحكم فى مؤلفه السابق ، ص ٢٥٩ وما بعـدها ، والحجج التى أوردها سليمة ، واقرتها اللجنة التفسيرية كما سنرى بعد قليل .

(٢) جاء فى المذكرة التفسيرية للقرار التشريعى بهذا الخصوص ما يلى : « فيما عدا الحالة التى يكون فيها للنيابة الادارية رفع الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها ، فان الاحالة للمحاكمة التأديبية تبدأ بقرار من الجهة الادارية او رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات برفع الدعوى التأديبية ، ثم تحال الأوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى . ومن ثم يعتبر العامل محالا الى المحاكمة التأديبية من تاريخ صـدور القرار الذى أوضحت به الجهـة الادارية (الجهـاز المركزى للمحاسبات) عن ارادتهـا فى اقامة الدعوى التأديبية . ويكون دور النيابة الادارية مقصورا على تنفيذ القرار ، ومباشرة الدعوى نيابة عن الجهة الادارية صاحبة الارادة الأصيلة فى اقامة الدعوى ؛

القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وفى المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وما يقابلها من قانون العاملين بالقطاع العام كما رأينا .

هذا ولقد كانت المـادة ١١ من لائحة العاملين بالقطاع العـام ، تأخذ بالتفسير الموسع حيث تقول : « لا يجوز النظر فى ترقية عامل الى وظيفة أعلى ، اذا كان محالا الى النيابة العامة أو النيابة الادارية بقرار من رئيس مجلس الادارة أو الجهة الادارية الأعلى أو قدم الى المحاكمة. وفى هذه الحالة تحجز الفئة للعامل مدة سنة ... » فمجرد احالة العامل الى التحقيق كانت تجعله غير صالح للترقية مما يعرضه لمخاطر كبيرة . ولهذا فان المشرع قد وحد الحكم فى القانونين كما رأينا فيما سلف . ويظل العامل غير صالح للترقية منذ احالته حتى ينجلى أمره بتبرئته من التهمة (أو التهم) المنسوبة اليه . ومن ثم فان القرار الصادر بعدم الاختصاص بنظر التهم الموجهة الى المتهم ، انما يقضى فى مسألة فرعية متعلقة بالاختصاص ، فلا أثر له من حيث براءة المتهم مما وجه اليه[1] .

---

(١) بهـذا المعنى تقرر المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصـادر فى ٦ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٥٧٩) ان حظر ترقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية لا ينتفى اذا اصـدر المجلس التأديبى قرارا بعـدم اختصاصه استناداً الى أن المخالفة مالية يختص بها مجلس آخر .

وفى حكمها الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ص ٩٥٨) تعيد تأكيد المبدأ بقولها : « ان الموظف سواء حل عليه الدور فى ترقيـة عادية أو فى ترقية بالتطبيق لنص المادة ٤٥ مكررا . وكان فى الوقت ذاته محالا الى محاكمة تأديبية ، فان ترقيته ، والحالة هذه ، تكون منوطة بأن يثبت عدم ادانته فى تلك المحاكمة ، اى بقرار يصدر فى موضوع الادانة ، وهذا ما لم يتم فى شأن المدعين ، اذ ان القرار الصادر من مجلس التأديب الابتدائى فى ١٢ فبراير سنة ١٩٥٧ هو قرار فى مسألة فرعية متعلقة باختصاص مصدر قرار الاحالة دون البت فى موضوع التهم ذاتها ، من حيث الادانة أو عدمها ، وهو الشرط الواجب تحققه عند تطبيق نص المادة ١٠٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » .

ثانيا — الاحالة الى المحاكمة الجنائية :

وتثير هذه الحالة سؤالين :

الأول : متى يعتبر العامل محالا الى المحاكمة الجنائية ؟ وتجيب المحكمة الادارية العليا عن هذا السؤال فى حكمها الصادر فى ٩ ينـاير سنة ١٩٦٥ (س١٠ ، ص٣٥٠) بقولها : « انه فى المحاكمة الجنائية يوجد مدلول قانونى خاص لاصطلاح « محال اليها » تحدده القواعد الراسخة المستقرة فى قانون الاجراءات الجنائية ، حاصلها أن الاحالة الى المحاكمة الجنائية تتم بصـدور أمر الاحالة من قاضى التحقيق أو من مستشار الاحالة أو تتم بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعى بالحق المدنى » •

الثانى : هل مطلق المحاكمة الجنائية يترتب عليها باستمرار عدم الصلاحية للترقية ؟ ! لا يمكن التسليم بذلك ، لأن من الجرائم ما لا أثر له قبل الموظف حتى لو أدين فيه : كالمخالفات ، والجرائم غير ذات الأثر على وضعه الوظيفى وفقا للتفصيل الذى أوردناه فى موضعه من هـذا المؤلف • فمن غير المعقول أن يرتب المشرع على مجرد المحاكمة فيهـا آثارا أخطر من الحكم بالادانة فيها • ولذلك يتعين الربط بين المحاكمة الجنائية التى ورد النص عليها فى هذا الموضع وبين التأديب • ولهذا يجب أن يكون العامل قدأحيل الى المحاكمة الجنائية فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف • وهو ما أفتت به ادارة الفتوى والتشريع للجهاز المركزى للتنظيم والادارة والمحاسبات (فتواها رقم ١٢٩٣ فى ١٩٦٦/٢٠) (١)•

ثالثا — الوقف عن العمل : وهو اجراء مؤقت ، وكما رأينا فيما سبق فانه يطبق لصالح التحقيق أو لمصلحة الوظيفة التى يشغلها الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية ، وبالتالى فليس كل موظف تتخذ ضده الاجراءات التأديبية يوقف عن عمله بالضرورة • ومن ثم فانه من المتعين تمييز عدم الصلاحية للترقية استنادا الى هذا السبب عنها فى الحالتين الأخريين ،

---

(١) مشار اليها فى مرجع الأستاذين محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ ، هامش رقم ٢ .

لا سيما بسبب الاحالة الى المحاكمة التأديبية • ويترتب على ذلك أن عدم الصلاحية للترقية بسبب الوقف عن العمل تزول بزوال سببها • فاذا رجعت السلطة الادارية فى قرارها خلال الأشهر الثلاثة المقررة للوقف ، أو رفضت المحكمة التأديبية مد الوقف ، ولم يكن الموظف قد احيل بعد الى المحاكمة التأديبية ، فانه يسترد صلاحيته للترقية لزوال السبب المانع •

رابعا — تتابع المحاكمة الجنائية والتأديبية : لما كان المشرع قد جعل من كل من المحاكمتين سببا مستقلا لعدم الصلاحية المؤقتة للترقية ، ونظرا للصلة بين الجريمتين الجنائية والتأديبية على النحو الذى سبق توضيحه ، فقد تساءل البعض عما اذا كان الموظف من الممكن أن يتعرض للمنع من الترقية مرتين : مرة اذا أحيل الى المحاكمة الجنائية ، وأخرى اذا أحيل الى المحاكمة التأديبية ، وذلك بطبيعة الحال اذا رأت الادارة أن ترجىء المحاكمة التأديبية لحين الفصل فى المحاكمة الجنائية ، وهو ما تلجأ اليه الادارة بكثرة للأسباب التى سبق توضيحها • وقد أجاب هذا الرأى على التساؤل بما يلى : « نرى أنه اذا ما أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية بعد أن تمت محاكمته الجنائية أو العكس ، لا تترتب على الاحالة الثانية أثر فى حظر الترقية ، بعد أن رتبت الاحالة الأولى هذا الأثر ، فليس من العدالة أن يتحمل العامل هذا الأثر مرتين عن فعل واحد ، نظر اليه فى مرحلتين متتاليتين من جانبين مختلفين ، وحتى لا يختلف مركز العامل الذى يحاكم جنائيا وتأديبيا فى وقت واحد ، فيتحمل أثر حظر ترقيته مرة واحدة ، عن مركز العامل الذى يحاكم جنائيا وتأديبيا فى مرحلتين متتاليتين فيتحمل أثر حظر الترقية مرتين فى كلتا المرحلتين[1] •

وبالرغم من نبل الاعتبارات التى يصدر عنها هذا الرأى ، فانه يخالف حكم النص ، والذى جعل من المحاكمتين سببا مستقلا لعدم الصلاحية الموقوتة للترقيـة • وربما كان النقد الذى وجهه الرأى

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم ، مرجعه السابق ص ٢٧٥ •

السابق الى النصوص ، يرجع الى فكرة العقوبة التبعيــة ، وهو أمر سوف نناقشه فيما بعد :

٣ ــ الترقية بعد زوال المانع : فرق المشرع بين حالتين :

الأولى : أن يزول المانع بما يبرىء ساحة الموظف خلال عام ، وهنا قرر المشرع أن تحجز له الدرجة ليرقى عليها عقب زوال المانع (١) .

الثانية . أن يستمر السبب قائما لأكثر من عام . وهنا يفرق بين حالتين :

(أ) اذا برىء الموظف أو وقعت عليه عقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها ، وأن يمنح أجرها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . وكان النص فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يقف عند عقوبة الانذار ، فأضاف اليه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ العقوبتين المشار اليهما على

---

(١) وقد افتت الجمعيــة العمومية للقسم الاستشارى فى ١٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ٢٠ ، ص ١٣٣) بأنه لا يعتبر من قبيل زوال المانع المبرر للترقية موت العــامل قبل أن تبرأ ساحته موضوعيا لأن « انقضاء الدعوى على هذا الوجه ليس من شأنه ثبوت براءة العامل او عدم ادانته او نسبة الجريمة اليه ، وانما تظل شبهة الجريمة قائمة فى حقه وعالقة به على الرغم من انقضاء الدعوى بوفاته . ولا يعترض على هــذا بأن الأصل فى المتهم البراءة حتى تثبت ادانته مما نسب اليه بحكم نهائى ، ذلك أن المشرع رتب على مجرد احالة العامل الى المحاكمة التأديبية او الجنائية شبهة الجريمة فى حقه ، وعدم جواز ترقيته طوال فترة المحاكمة . ولما كان قرار ترك العامل فى الترقيــة فى هذه الحالة يظل قائما ومنتجا لآثاره ، الا أن تحقق الشرط الفاسخ الذى علق عليه ، وهو ثبوت عدم الادانة او توقيع عقوبة الانذار ، وهذا لا يكون الا بصدور حكم فى موضوع الدعوى التأديبية او الجنائية ، سواء بالبراءة ، او الادانة ، فانه لا يكفى لتحقيق ذلك الشرط الحكم بانقضاء الدعوى لوفاة العامل دون البت فى ذات التهم التى احيل الى المحاكمة من أجلها بالادانة او البراءة ، وهو المناط الواجب تحققه فى تطبيق حكم المادة ٧٠ المشار اليها » .

.. بيل التيسير ، كما أنه أوجب منح الموظف أجره عن الترقية خلال الفترات المشار اليها ، وبقيت ذات الأحكام فى قانونى العاملين الجديدين كما رأينا .

(ب) اذا عوقب الموظف بعقوبة أشد مما سبق ذكره ، فان حقه فى الترقية فى خلال فترة الابقاف يسقط ، بل ويتعرض لعقوبة تبعية سوف نعرض لها فيما بعد .

الفرع الثالث

استقالة الموظف المحال الى التأديب

١ — ان النظرة التى يصدر عنها المشرع المصرى تقوم على أن الاستقالة حق للعامل . ولكن هذا الحق يقابله واجب استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد . ومن ثم فقد رتب المشرع على ذلك القاعدة التقليدية المشهورة ، من أن مجرد الاستقالة لا تنهى علاقة العامل بالدولة ، بل يتعين عليه الاستمرار فى العمل حتى تخطره الادارة بقبول الاستقالة . ومخالفة هذا الواجب يعرض الموظف المخالف لعديد من أنواع المسئولية على التفصيل الذى سبق توضيحه .

٢ — واذا كان قبول الاستقالة أو رفضها هو أمر تترخص فيه السلطة الادارية التى يتبعها العامل ، فان المشرع قد قيد تلك الحرية فى حالتين :

(أ) **الحالة الأولى :** نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة ٩٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتقابلها الفقرة الرابعة من المادة ٧٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الملغى) حيث تقول : « فاذا أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية فلاتقبل استقالته الا بعد الحكم فى الدعوى بغير

جزاء الفصل أو الاحالة الى المعاش » (١) • وهـذه الحالة تغطى فرضين : أن يقدم العامل استقالته بعد الاحالة الى المحاكمة التأديبية تجنبا لعواقبها ، وحينئذ لا تملك الادارة قبول الاستقالة • والأخرى أن يكون العامل قد قدم استقالته قبل الاحالة الى المحاكمة التأديبية ، ولم تبت فيها الادارة قبل الاحالة الى المحاكمة التأديبية • وهنا أيضا يسرى ذات الحكم لوحدة العلة فى الحالتين •

ولما كان المشرع قد قيد سلطة الادارة فى قبول الاستقالة فى حالة الاحالة الى المحاكمة التأديبية ، فانه لا يقاس عليها حالة الاحالة الى المحاكمة الجنائية (فتوى رقم ٥٨٩٠ الصادرة فى ١٩/٩/١٩٦٥ ملف ٧ — ١/٦) (٢) بمعنى أنه لا يوجد مانع قانونى من قبول الاستقالة • ولكن الادارة تترخص فى قبولها وفقا لمقتضيات الصالح العام • وقد ترى من المصلحة ارجاء قبول الاستقالة اذا كان الاتهام الجنائى فى جريمة من الجرائم التى ينعكس أثرها على وضع العامل الوظيفى •

(١) وتقابلها المادة ٩٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، ويلاحظ هفوة الصياغة التى وردت فى المادة ٩٧ اذ أوردت « جزاء الفصل » قبل « جزاء الاحالة الى المعاش » ولم تقع صياغة المادة ٩٩ المشار اليها فى هذا الخطأ •

(٢) جاء فى الفتوى المشار اليها فى المتن : « ومن حيث أن السيد ... غير محال الى النيابة العامة للتحقيق معه أو الى المحاكمة التأديبية بمعرفة الجهة الادارية التى يتبعها ، وانما هناك تحقيق يجرى معه بمعرفة النيابة العامة لاتهامه فى جريمة تزوير استمارات صرف أقمشة مما لا علاقة له بعمله المصلحى ، وأن هذا التحقيق لم يسفر بعد عن احالة المذكرة الى المحاكمة الجنائية . كما وان جهة الادارة لم تلجأ الى اتخاذ اجراءات احالتـه الى المحاكمة التأديبية لا بمناسبة التحقيق الذى تجريه معه النيابة العـامة ، ولا بمناسبة تحقيق آخر ، أى أن المذكور لم يكن محالا الى المحكمة التأديبية ، ولم تقم جهة الادارة باحالته الى تلك المحاكمة خلال الثلاثين يوما التالية على تقـديم الاستقالة التى كان قد تقدم بها بتاريخ ١٩/٩/١٩٦٤ . ومن ثم فلا يوجد ما يحول دون قبول الاستقالة المذكورة طبقا للمادة ٧٩ سالف الاشارة اليها ، خصوصا وأنه لم يستدل على أن مصلحة العمل تطلبت ارجاء قبول الاستقالة » مشار الى الفتوى فى مؤلف الأستاذين عبد الحليم موسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى بعنوان « التطبيق العملى لنظام العاملين المدنيين بالدولة » طبعة سنة ١٩٦٦ ، ص ٥٦٥ .

(ب) والحالة الثانية : وهى خاصــة بحالة الاســتقالة الضمنية المنصوص عليها فى المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والتى تقــول :

« يعتبر العامل مقدما استقالته فى الحالات الآتية :

١ — اذا انقطع عن عمله بغــير اذن أكثر من خمســة عشر يوما متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول • وفى هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصيد من الأجازات يسمح بذلك والا وجب حرمانه من اجره عن هذه المدة • فاذا لم يقدم العامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل •

٢ — اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله جهة الادارة أكثر من ثلاثين يوما غير مكتملة فى السنة • وتعتبر خدمته منتهية فى هذه الحالة من اليوم التالى لاكتمال هذه المدة •

وفى الحالتين السابقتين يتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام فى الحالة الأولى وعشرة أيام فى الحالة الثانية •

٣ — اذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية ، وفى هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة فى هذه الجهة الأجنبية •

ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلا فى جميع الأحوال اذا كانت قد اتخذت ضده اجراءات تأديبية خلال الشهر التالى لانقطاعه عن العمل أو لالتحاقه بالخدمة فى جهة أجنبية [1] •

---

(١) تقابلها مع خلاف قليل فى الأحكام المادة ٧٣ من القانون الملغى . وتطابقها المادة مائة من قانون العاملين فى القطاع العام الجديد .

ذلك أن ترك العامل عمله بغير اذن ، أو التحاقه بالعمل فى خدمة جهة أجنبية دون تصريح مسبق (١) ، ليس مجرد قرينة على رغبته فى الاستقالة ، ولكنــه فى الوقت ذاته خطــأ تأديبى يستوجب العقاب . والادارة بالخيار : ان شاءت قبلت الاستقالة الضمنية ورتبت عليها آثارها ، وان شاءت اتخذت الاجراءات التأديبية ضد العامل المخالف . ولكنها اذا اتخذت الاجراءات التأديبية ضد العامل امتنع عليها قبــول الاستقالة الضمنية ، لأن هذا يعتبر الغاء للمحاكمة التأديبية ، ذلك أن هذه المحاكمة لا يمكن أن توجه الى شخص انقطعت صلته بالدولة بقبول الاستقالة . ولكن هذا القيد يقوم على شرطين : الأول : أن تظهر ارادة الادارة واضحة فى تحريك الاجراءات التأديبية ضد العامل المخالف . والثانى : أن يتم ذلك قبل تحقق الشروط التى تجعل العامل مستقيلا حكما : فالمادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (٢) ، تعتبر العامل فى حكم المستقيل اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله الادارة « أكثر من خمسة عشر يوما متتالية » فى العام أو « أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة فى السنة » وفى هاتين الحالتين يتعين انذار العامل كتابة بعــد انقطاعه لمدة خمســة أيام فى الحالة الأولى ، وعشرة أيام فى الحالة الثانية . فالادارة هنا بالخيار : اما أن تعمل حكم الاستقالة الضمنية ، أو تحيل العامل المنقطع عن العمل الى المحاكمة التأديبية .

٣ — وقد أعملت المحكمة الادارية العليا هذين الشرطين فى حكمها الصادر فى ٢٥ يناير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٠٠) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : انقطع أحد الموظفين عن عمله بلا سبب مشروع أكثر من ١٥ يوما ، فأرسلت الادارة التى يتبعها الموظف الى النيابة الادارية تخطرها بهذه الواقعة فى ٩ سبتمبر ١٩٦٤ ، ثم صدر قرار وكيل الوزارة

---

(١) كانت النصوص الملغاة تجعل الحظر مقصورا على العمل فى خدمة « حكومة اجنبية » فعدل النص ، وصــار « جهــة اجنبية » لأن اصطلاح « الجهة » يشمل الحكومات وغيرها كالمؤسسات الدولية والشركات الأجنبية

(٢) وتقابلها المادة مائة من قانون العاملين فى القطاع العام ، والأحكام واحدة فى المادتين .

باعتبار الموظف المتغيب مستقيلا فى ٢٦ سبتمبر سـنة ١٩٦٤ • طعن الموظف امام محكمه القضاء الادارى فى هذا القرار الاخير ، فقضت المحكمه المشار اليها بالغائه استنادا الى الفقرة الاخيرة من المادة ٨١ من القانون رقم ٤٦ لسنه ١٩٦٤ • ولكن المحكمه الاداريه العليا الغت حكم محكمه القضاء الادارى قائله : « لا مجال لاعمال الفقرة الاخيرة من هذه المادة ، لأن الكتاب الصادر من تفتيش ضبط النيل الى النيابه الاداريه فى ٩ سبتمبر سنه ١٩٦٤ لا يعتبر اجراء تاديبيا فى مفهوم المادة المذكورة ، لان التفتيش لم يقصد بكتابه المشار اليه الى النيابه الادارية اتخاذ اجراء تأديبى • بل انه قصد مجرد اخطارها بالموضوع ، وبانه قد اخطرت الوزارة لتطبيق المادة ٨١ بانهاء خدمته • وقد اصـدرت الوزارة قرارها فى ٢٦ سبتمبر سـنة ١٩٦٤ بذلك وأخطرت التفتيش الذى قام بدوره باخطار النيابة الادارية قبل أن تبـدا فى التحقيق بسماع أقوال المدعى • وقد كان يتعـين على النيابة الادارية بمجرد أن أخطرت بصدور قرار انهاء خدمه المدعى الا تتخذ أى اجراء معه لأن التحقيق معه أصـبح غير ذى موضوع » • وكل ما يؤخذ على هذا الحكم ، أن اخطار النيابة الادارية لا يكون لمجرد العلم ، فليس فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — ولا فى غيره من القوانين فيما نعلم — ما يقضى باتخاذ هذا الاجراء ، وانما اخطار النيابة الادارية انما يعنى مطالبتها بممارسة اختصاصها فى التحقيق • ويفهم من سياق الحكم أن النيابة الادارية لو كانت قد بدأت التحقيق قبل صدور قرار وكيل الوزارة بقبول الاستقالة الضمنية ، لما أمكن قبـول تلك الاستقالة ، وهو أمر يترك الحكم القـانونى لمجرد الصدف ، ويرتب على تباطؤ النيابة الادارية فى مباشرة التحقيق أكثر مما يحتمل • ونرى أن جوهر المشكلة ينحصر فى معرفة متى تعتبر اجراءات التأديب قد بدأت ، وهو ما سوف ندرسه فى الباب الرابع من هذا المؤلف •

٤ — ومن ناحية أخرى ، فان المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٧ يونية سـنة ١٩٦٧ (س ٢٢ ، ص ١١٨٤) فى صـدد تفسير المادة ١١٢ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المتضمنة لذات الحكم الوارد فى المادة ٨١ المشار اليها تقول : « ان مجال تطبيق هذا النص ،

فى ضـــوء الحكمة التشريعية التى قام عليها ، ينحصر فى حالة اتخاذ اجراءات تأديبية بصـــدد الانقطاع عن العمل خلال المدة التى يعـد انقضاؤها قرينة على الاستقالة ، ما دام الأمر فى شأن هذا الانقطاع قد ترك لتقدير الجهه القائمة على التأديب • اما اذا كانت تلك الاجراءات منبته الصله بالانقطاع المذكور ، فان الحكمة المشار اليها لا تتحقق فى شأنها ، فلا تحول دون اعتبار الموظف مستقيلا ، اذ بالاضافة الى أن نتيجة تلك الاجراءات ـ أيا كانت ـ لا علاقة لها بالسبب الذى يقوم عليه القرار المذكور ، فان اعتبار الموظف مستقيلا ، ما كان ليحول دون السير فيها الى نهايتها وفقـا لنص المادة ١٠٢ مكررا من القـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ • ولما كان الثابت من الأوراق أن ما أجرى مع المدعى من تحقيق خلال الشهر التالى لانقطاعه عن عمله ، كان بصدد وقائع لا علاقة لها بالانقطاع الذى قام عليه القرار الصادر باعتباره مستقيلا ، فان هذا القرار يكون سليما » •

وتدور وقائع الحكم حول موظف ارتكب بعض المخالفـات التى استوجبت التحقيق معه ، ثم صدر قرار بنقله الى عمل آخر ، فامتنع عن تنفيـذ قرار النقل مدة ١٥ يوما ، فاعتبرته الادارة مستقيلا رغم التحقيق السابق على الاستقالة الضمنية ، فأجازت المحكمـة الادارية العليا قبول الاستقالة الضمنية استنادا الى أن التحقيق السابق لا علاقة له بالغياب (١) •

المطلب الثانى

العقوبة التبعية

١ ـ اذا ما وقعت على الموظف عقوبة تأديبية من العقوبات التى

---

(١) وينتهى هذا القضاء عملا الى تقييد السلطة التأديبية اذا ما أسفر التحقيق السابق على قبول الاستقالة عن جرائم تستوجب توقيع عقوبات جسيمة ، اذ ستضطر المحكمة التأديبية الى توقيع احدى العقوبات التى يجوز توقيعها على من ترك الخدمة ، وهى عقوبات محـــددة ، فى حين أن ارجاء قبول الاستقالة يفسح المجال أمام السلطة التأديبية المختصة لتوقيع العقوبة المناسبة .

سبق شرحها ، تعرض لعقوبة تبعيـــة . هى حرمانه من الترقية خلال فترات حددها المشرع فى قوانين العاملين المتعاقبة ، وذلك سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين او فى القطاع العام ، وذلك على النحو التالى :

١ — فى قانون العـاملين الحكوميين رقــم ٤٧ لســنة ١٩٧٨ :
تنص المادة ٨٥ على مايلى : « لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التاديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات الآتية : ١ — ثلاثة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام الى عشرة ٠ ٢ — ستة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة ١١ يوما الى ١٥ يوما ٠ ٣ — تسعة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوما ٠ ٤ — سنة فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما أو فى حالة توقيع جزاء خفض الأجر ٠

٥ — مدة التأجيل أو الحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها ٠

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت فى فترات أخرى مترتبة على جزاء سابق » ٠

٢ — فى المادة ٦٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ : لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات الآتية : ١ — ثلاثة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف لمدة من خمسة أيام الى عشرة ٠ ٢ — ستة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف لمـدة من ١١ يوما الى ١٥ يوما ٠ ٣ — سنة فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف مدة تزيد على خمسة عشر يوما ٠ ٤ — وفى حالة توقيع عقوبة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها لا يجوز النظر فى ترقية العامل مدة التأجيل أو الحرمان ٠

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها فى المادة السابقة من تاريخ توقيـع العقوبة ولو تداخلت فى فترة أخرى مترتبـة على عقـوبة سابقة (١) » ٠

٣ — وبالنسبة للعاملين فى القطاع العام : كانت تنظم العقوبات التبعية المادتان ٦٠ و ٦١ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ونصهما (٢) :

م ٦٠ : « لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقعت عليـه عقوبة من العقوبات التأديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات الآتية ٠
١ — ثلاثة أشهر فى حالة الخصم من المرتب أو الوقف لمدة خمسة أيام

---

(١) تقابلها بذات الأحكام تقريبا المادتان ٦٨ ، ٦٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . والمواد من ١٠٣ الى ١٠٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على النحو التالى :
المادتان ١٠٣ ونصها : « لا تجوز ترقية موظف وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات التالية :
ثلاثة اشهر فى حالة الخصم من المرتب من ثلاثة أيام الى سبعة ايام .
ستة أشهر فى حالة الخصم من ثمانية أيام لغاية خمسة عشر يوما .
سنة فى حالة الخصم من المرتب عن مدة تزيد على خمسة عشر يوما .
سنتين فى حالة خفض المرتب .
وفى حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها ، لا يجوز النظر فى ترقية الموظف مدة التأجيل أو الحرمان.
وفى حالة خفض الدرجة ، يكون ترتيب اقدمية الموظف بمراعاة مدة خدمته السابقة فيها ، فان لم تكن له خدمة سابقة فى هذه الدرجة حسبت له مدة اربع سنوات أقدمية فيها .
ولا يجوز النظر فى ترقيـة الموظف قبل انقضـاء سـنتين من تاريخ تنزيله » .
المادة ١٠٤ : « فى حالة الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوما ، وفى حالة تأجيل العلاوة مدة تقل عن سنة ، تحجز الدرجة للموظف ان كان له حق فى الترقية اليها بالاقدمية على الا تزيد مدة حجز الدرجة على سنة » .
المادة ١٠٥ : « تحسب فترة التأجيل المشار اليها فى المادة ١٠٣ من تاريخ توقيـع العقوبة ، ولو تداخلت فى فترة أخرى مترتبة على عقـوبة سابقة » .

(٢) وتقابلها حرفيا المادة ٧١ و ٧٢ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغية .

الى عشرة • ٢ — ستة أشهر فى حالة الخصم من المرتب أو الوقف لمدة أحد عشر يوما الى خمسة عشر يوما • ٣ — سنة فى حالة الخصم من المرتب أو الوقف لمدة تزيد على خمسة عشر يوما • ٤ — وفى حالة توقيع عقوبة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها لا يجوز النظر فى ترقيه العامل مدة التأجيل أو الحرمان • ٥ — وسنتين فى حالة خفض المرتب أو خفض الفئة أو خفض المرتب والفئة معا » •

م ٦١ : « تحسب فترات التأجيل المشار اليها فى المادة السابقة من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت فى فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة » •

أما المادة ٨٨ من قانون العاملين بالقطاع العام الجديد رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، فانها تطابق المادة ٨٥ من قانون العاملين الحكوميين التى أوردناها فيما سبق •

٢ — والمسلم به أن الترقية المحظورة كعقوبة تبعية تشمل جميع أنواع الترقيات ، سواء تمت بالأقدمية أم بالاختيـــار • بل وذهبت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٩ يونية سنة ١٩٥٦ (س ١ ، ص ٨٢٦) الى أن الحظر يشمل الترقية الحتمية التى كانت تتم بمقتضى المادة ٤٠ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) •

٣ — ويثير حساب المدد الملاحظات التالية :

---

(١) كان نصها كما يلى (معدلا بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠) : « مع عدم الاخلال بنصوص المادتين ٣٥ و ٤١ اذا قضي الموظف حتى تاريخ نفاذ هذا القانون ١٥ سنة فى درجة واحدة أو ٢٤ سنة فى درجتين متتاليتين او ٢٨ سنة فى ثلاث درجات متتالية أو ٣١ سنة فى أربع درجات متتالية ، اعتبر مرقى الى الدرجة التالية بصفة شخصية ، ما لم يكن التقريران الأخيران عنه بدرجة ضعيف .

ويسرى هذا الحكم مستقبلا على من يكمل المدد السابقة ، ويعتبر مرقى بالشروط نفسها فى اليوم التالى لانقضاء المدة . والموظفون الذين أكملوا هذه المدة قبل صدور هذا القانون يعتبرون مرقين من تاريخ صدوره » .

أولا — أن المشرع لم يرتب على عقوبة الانذار وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر والخصم من المرتب لمدة خمسة أيام فأقل أية عقوبة تبعية لبساطة العقاب • وفى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كانت عقوبة الخصم من المرتب ثلاثة أيام تؤدى الى حجب الترقية مدة ثلاثة أشهر • أما فى ظل القانون الحالى فان العقوبة التبعية لا تترتب الا اذا عوقب العامل بعقوبة أكثر من خمسة أيام • وهذا تخفيف محمود من جانب المشرع بالنسبة للعاملين•

ثانيا : ساوى المشرع فى العقوبة التبعية بين الخصم من الأجر والوقف عن العمل فى حدود معينة : فاذا كانت مدتهما تزيد على خمسة أيام ولا تتجاوز العشرة ، فان العقوبة التبعية ثلاثة أشهر • واذا كانت المدة من ١١ الى ١٥ يوما ، فان العقوبة التبعية تصل الى ستة أشهر • واذا زادت العقوبة على خمسة عشر يوما وقلت عن ثلاثين ، فان العقوبة التبعية تصل الى تسعة أشهر • وتصل العقوبة التبعية الى سنة فى حالة الخصم من الأجر ، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما • وقد ساوى المشرع بالعقوبة فى هذه الحالة من حيث العقوبة التبعية « خفض الأجر » • أما اذا أجلت العلاوة أو حرم العامل من نصفها ، فان العامل لا يكون صالحا للترقية خلال مدة التأجيل أو الحرمان • وتحسب فترات التأجيل من تاريخ توقيع الجزاء ، ولو تداخلت فى فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق ، وهو حل أكثر تيسيرا على العامل الذى يوقع عليه أكثر من جزاء فى فترات متقاربة •

ثالثا : والأصل فى حساب مدد الحرمان أن تبدأ المدة المقررة فى السريان من تاريخ توقيع العقوبة • فاذا وقعت العقوبة بمقتضى قرار من رئيس ادارى ، فتبدأ المدة من تاريخ صدور هذا القرار (١) •

---

(١) وللسلطة المختصة حق التعقيب على القرارات التاديبية ، كما سنرى فى الباب الثالث من هذا المؤلف . وتعقيب الوزير يأخذ احدى صورتين :
=

أما اذا صدرت العقوبة من احدى المحاكم التأديبية فان المدة تسرى من تاريخ صدور الحكم (١) .

وقد ثارت صعوبة فى كيفية حساب المدة فى حالة الحكم بتأجيل العلاوة أو الحرمان منها ، ووجدت صور يستحيل فيها حساب المدة لو التزمنا حرفية النصوص . وقد صادفت المحكمة الادارية العليا حالة من هذا القبيل فى حكمها الصادر فى ١٤ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٨٨٣) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : وقعت العقوبة المشار اليها على موظف كان قد وصل الى نهاية مربوط درجته ، ومن ثم فانه لا يحصل على علاوات دورية ، ولن يحصل عليها الا اذا رقى . وهو لن يرقى الا بعد انقضاء فترة الحرمان من العلاوة التى لا وجود لها !! وبغض النظر عن هذه الحالة ، فان التطبيق الحرفى للنصوص يجعل مدة الحرمان متفاوتة من حالة الى أخرى بحسب موعد حلول العلاوة الدورية . ومن ثم فان المحكمة الادارية العليا — فى حكمها المشار اليه — لم تجد مناصا من القوم بحساب مدة الحرمان من الترقية من تاريخ توقيع العقوبة ، وتوحيد هذه المدة ، بغض النظر عن الظروف

= الأولى : الغاء القرار الصادر بالعقاب . وحينئذ تزول العقوبة الأصلية والعقوبة التبعية معا ، وتعود حالة الموظف الى ما كانت عليه قبل صدور القرار بالعقاب . فاذا كان حرمانه من الترقية راجعا الى توقيع الجزاء التأديبى الملغى ، عاد اليه حقه فى الترقية من تاريخ استحقاقه لها . (فتوى الجمعية العمومية فى ١٥ يونية سنة ١٩٦٠ ، السنتان ١٤ و ١٥ ، ص ٢٣٩) .

الثانية : أن يعدل الوزير القرار بالتخفيف أو التشديد : وحينئذ يعتبر القرار المعدل ساحبا للقرار الأول ، ويحل محله ، وتنصرف آثار القرار الأول (المسحوب) وتحسب من تاريخ مدة العقوبة التبعية (فتوى الجمعية العمومية فى ١٩ مايوسنة ١٩٦٤ ، س ١٨ ، ص ٣٠١) .

(١) واذا الغت المحكمة الادارية العليا الحكم الصادر من المحكمة التأديبية ، ووقعت العقوبة المناسبة كما سنرى تفصيلا فيما بعد ، فان فترة التأجيل تبدأ من تاريخ صدور حكم المحكمة الادارية العليا . وذلك لأن سلطة المحكمة فى التعقيب غير سلطة الرئيس الادارى ، فهى تمارس اختصاصا اصيلا ، وبالتالى يعتبر قضاؤها منشئا . بذات المعنى ، الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجعه السابق ، ص ٢٨٧ ، والدكتور جودت الملط ، مؤلفه السابق ، ص ٣٧٤ .

الخاصة بكل موظف على حدة • وبررت حكمها الانشائى المشار اليـه بقولها : « ان العقوبة التبعية سوف تكون اذن متفاوتة المدة تبعا لميعاد حلول العلاوة الدورية ، اذ لو حل هذا الموعد بعد أمد قصير من تاريخ الحكم التأديبى لكان وقع العقوبة التبعية على نفس الموظف ومصيره أخف وقرا مما لو كان ميعاد استحقاق العـلاوة متباعدا عن الحكم المذكور ؛ لأنه فى هذه الحالة يمتد المانع من الترقية لأمد يقارب الأربع سنوات (على أساس أن العلاوة كانت فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تمنح كل سنتين) ومن حيث ان هذا الأسلوب فى حساب فترة تأجيل الترقية يجعل مدة العقوبة التبعية متروكة لمحض المصـادفة ، وهو أمر لا يتفق مع ما أراده المشرع بالحكم الوارد فى المادة ١٠٣ (من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) من توحيد أمد العقوبة التبعية الخاصة بتأجيل ترقية الموظف المعاقب • واذن فلا محيص من حساب فترة تأجيل الترقية ومدتها سـنتان فى حالة الحرمان من العـلاوة ، من تاريخ الحكم بالعقوبة التأديبية دائما ، لأنه بهـذا وحده تنتفى مساوىء التفاوت فى مدة العقوبة التبعية وفقـا لظروف الموظف رغم صـدور الحكم بعقوبة تأديبية من نوع واحد • واذن فليس أحجى ولا أكفل من منع الترقية من تاريخ توقيع العقوبة سواء حلت فى أثناء العلاوة الدورية أم لم تحل ، بسبب بلوغ راتب الموظف نهاية مربوط درجته » •

على أنه يجب أن يكون واضحا من ناحية أخرى أن تأجيل الترقية بسبب الحرمان من العلاوة الدورية لا يكون الا اذا وقع الحرمان من العلاوة الدورية فى صورة عقوبة تأديبية من السلطة التأديبية المختصة • أما اذا كان مرجعه الى تقديم تقريرين بدرجة ضعيف طبقا للمادة ٤٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أو تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريرين متتاليين بدرجة دون المتوسط وفقا للمادة ٢٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فان الحرمان من العلاوة الدورية فى هذه الصور لا يترتب عليه تأجيل الترقية (ادارية عليا فى ١٧ يونية سنة ١٩٦١ ، س ٦) • وان كانت الترقية سوف تعطل لسبب آخر •

رابعا : اذا حرم العامل من الترقية كعقوبة تبعية لسبق توقيع جزاء تأديبى عليه ، ثم وقعت عليه عقوبة تأديبية أخرى قبل انقضاء فترة العقوبة التبعية ، فان المشرع لم يجمع على الموظف بين المدتين — كما ذكرنا — بل تبدأ المدة الجديدة من تاريخ توقيع العقوبة الثانية ، بغض النظر عن الفترة الباقية من المدة الأولى • ولكن ذلك لا يعنى انقضاء المدة الأولى اذا كانت أطول من المدة الثانية ، بل تسرى المدتان معا ، وينتهى الحرمان من الترقية بانتهاء أطول المدتين • وقياسا على هذا التداخل الذى أجازه المشرع ، ذهب رأى وجيه الى تطبيق ذات الفكرة اذا تداخل الحرمان من الترقية كعقوبة تبعية ، مع الحرمان منها بسبب حصول الموظف على تقرير بدرجة ضعيف (١) •

خامسا : لما كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد جاء أيسر فى هذا الخصوص من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فان مجلس الدولة قد أفتى بتطبيق أحكام القانون الأول بأثر مباشر ، بالنسبة للعقوبات التبعية المترتبة على عقوبات وقعت فى ظل القانون الملغى • ومن ذلك مثلا :

(أ) أن العقوبة التبعية للخصم من المرتب لمدة عشرة أيام فى ظل القانون القديم كانت الحرمان من الترقية لمدة ستة أشهر وخفضت هذه المدة فى القانون الجديد الى ثلاثة أشهر • ووقعت العقوبة فى ١٩٦٤/٦/٢٥ أى فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ • ولكن الأثر التبعى يطبق عليه القانون الجديد ، فتخفض مدة الحرمان من ستة أشهر الى ثلاثة (فتوى رقم ٣٥١٥ فى ١٩٦٥/٦/٢٢ ؛ ملف ٣ — ٢٠٨/١) •

(ب) لما كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد ألغى عقوبات خفض المرتب ، وخفض الدرجة وخفض الدرجة والمرتب معا ، فان زوال هذه العقوبات من القانون الجديد ، يستتبع زوال العقوبات التبعية ، ولو

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم ، مؤلفه السابق ، ص ٢٥٧ •

وقعت العقوبات الأصلية فى ظل القانون القديم ، لأن القانون الجديد « لم يتضمن نصا يمنع الترقية فى حالة توقيع عقوبات خفض الدرجة على خلاف ما كان منصوصا عليه فى المادة ١٠٣ سالف الاشارة اليها ، فلا يمكن فرض هذا القيد بالمنع ؛ لأنه نوع من آثار العقوبة ، ولا يكون الا بنص ؛ كما لا يجوز استصحاب النص القديم فى مجال زمنى لا يدخل تحت نطاقه . ولهذا فانه متى حل دور الترقية على السيد المذكور ، وتوافرت شرائطها . وامتنعت الموانع الأخرى فى حالته فانه يستحق الترقية » (فتوى رقم ٦٦٥٨ فى ١٩٦٥/٢/٣ ، ملف رقم ١ — ٦٠٠/٤) [1] .

٤ — رأينا فى العقوبة التبعية : كنا — وما زلنا — نعتقد عدم سلامة الاعتبارات التى تقوم عليها العقوبة التبعية . ولقد طرحنا هذا الموضوع على الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم السياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد فى المدة من ٣ الى ٩ أبريل سنة ١٩٦٩ ؛ وقلنا فى بحثنا الذى تقدمنا به الى الحلقة المشار اليها ما يلى : « أن العقوبة التبعية عقوبة عمياء ، غير مبصرة ، لأنها تصيب بعض الموظفين دون بعضهم الآخر ، فاذا كان الموظف الذى عوقب قد رقى فى تاريخ حديث ؛ فان العقوبة التبعية لن تطبق عليه ؛ لأنه لن يرقى بطبيعة الحال وفى الظروف العادية ، الا بعد مدة تتجاوز المدة التى حددها المشرع ، ومنع ترقيته خلالها ،

---

(١) مشار الى هذه الفتوى ، والسابقة عليها مباشرة فى مؤلف الأستاذين عبد الحليم مرسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق ص ٥٢١ ، ٥٢٢ .

ويلاحظ على الفتوى الثانية انها تنتهى الى وضع شاذ من الناحية العملية ، وهو عدم صلاحية الموظف الذى وقعت عليه عقوبة خفية كالخصم من المرتب لمدة شهر ، لورود ذات العقوبة فى القانون الجديد ، وبالتالى سريان مدة الحرمان فى ظل القانون الجديد ، فى حين أن الموظف الذى وقعت عليه عقوبة خفض الدرجة والمرتب معا ، وهى عقوبة بالغة القسوة ، يصبح صالحا للترقية مباشرة بمجرد صدور القانون الجديد وهو معنى لا يمكن بحال من الأحوال أن يخطر على ذهن المشرع ، وسوف نعود الى هذا الموضوع فيما بعد.

فى حين أن العقوبة التبعية تكون صارمة ، وبالغة القسوة لو كان الموظف صالحا للترقية وقت صدور العقوبة التأديبية • وعلاج ذلك كله أن يوكل الى السلطة التأديبية المختصة أن ترتب بنفسها العقوبة التبعية فتوقعها بعد دراسة ظروف كل موظف على حدة ، حتى تكون العقوبة مبصرة ومدققة للغرض منها • ويجب أيضا أن يوكل للجهة التأديبية المختصة تقدير الآثار الناجمة عن تأخير الفصل فى الجرائم التأديبية ، ولا يترك الموظف تحت رحمة الظروف : فتناله آثار بالغة القسوة . ولم تخطر ببال أحد ، ولا فائدة من ورائها » •

وعلى أساس بحثنا الذى سبقت الاشارة اليه ، أوصت الحلقة بما يلى : « استبعاد العقوبات التبعية التى توقع بقوة القانون ، واسناد الأمر فى شأنها الى الجهة التأديبية المختصة مع تحديد مدة معينة لاتمام المحاكمة التأديبية بحيث اذا انقضت هذه المدة دون اتمامها ، سقطت الآثار المترتبة على الاحالة الى المحاكمة » (١) •

وما قلناه عن العقوبات التبعية ، يصدق بصفة عامة على الاجراءات الاحتياطية • اننا لا نطلب ترقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن عمله ، أو الذى وقعت عليه عقوبات تأديبية فى ذات الظروف التى يرقى فيها الموظف العادى • ولكننا نطلب اجراء مبصرا ، غير متروك للظروف ، بأن يوضع الأمر كله فى يد السلطة المختصة بالتأديب ، بحيث تقرر اجراء الترقية أو ارجاءها ، أو تعليقها على شرط ، بما يحقق صالح الوظيفة العامة ، وأهداف التأديب • وهذا الحل ، فضلا عن عدالته ، فانه يزيل الصعوبات التى عرضنا لها فيما سلف ، والتى وصلت فى بعض الأحيان الى حد الأحاجى والألغاز !

---

(١) راجع كلا من البحث المشار اليه ، وتوصيات الحلقة • فى مجلة العلوم الادارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، العدد الأول من السنة الحادية عشرة (أبريل سنة ١٩٦٩) ، ص ٢٧٣ وما بعدها .

٥ — ترقية الموظف بعد زوال أثر العقوبة التبعية :

كانت المادة ١٠٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توجب حجز الدرجة للموظف — متى كان له حق فى الترقية اليها بالأقدمية — وذلك اذا وقعت عليه عقوبة الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوما ، وفى حالة تأجيل العلاوة مدة تقل عن سنة ، وجعل المشرع الحد الأقصى لحجز الدرجة سنة • ومعنى هذا النص أن الموظف يستحق الترقية الى الدرجة المحجوزة من تاريخ زوال المانع ، والا كان حجز الدرجة لغوا • ولما كانت المادة ٦٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لم تتضمن حكما مماثلا ، فقد أفتى مجلس الدولة بأنه « لما كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لا يجيز حجز درجة للعامل الا اذا كان محالا للمحاكمة الجنائية أو التأديبية ، فانه لا يجوز اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٦٤ حجز درجة للعامل فى غير تلك الحالة المذكورة ، ولا يجوز قانونا اعمال نص المادة ١٠٤ سالفة الذكر لزوالها من مجال التطبيق كما سلف القول • وغنى عن البيان أن مؤدى تأجيل ترقية العامل الذى وقعت عليه احدى العقوبات المشار اليها فى المادة ٦٨ من قانون العاملين المدنيين ، هو عدم جواز النظر فى ترقيته خلال الفترة الموضحة فى تلك المادة ، ولو حل عليه الدور للترقية بالأقدمية أثناءها • على أنه اذا انقضت هذه الفترة ، فليس ثمة الزام على الادارة بترقيته عقب انتهائها ، طالما أن المشرع لم يوجب حجز درجة لهذا العامل يرقى عليها بعد انقضاء فترة التأجيل ، بل عليه أن يتربص حتى تخلو درجات تتسع لترقيته والى أن تنشط الادارة لاجراء حركة الترقيات فى الوقت الذى تراه مناسبا لاجرائها » • (فتوى الجمعية العمومية فى ١٦ يونية سنة ١٩٦٥ ، وفى ١٩٦٥/١٢/٢٨ ، فتوى رقم ٩٨٦٧ ملف رقم ٣ — ٤٣٧/١) •

وقد أعادت المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ النص الذى كان مقررا فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بقولها « ••• وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة • فاذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك ، وثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، وجب عند ترقيته احتساب

أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه ، لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . ويمنح أجرها من هذا التاريخ » . وهذا الحكم — الذى نادينا به فى الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف — يحقق العدالة ، ويجنب العاملين المفاجآت التى قد يتعرضون لها اذا ما بدأت الاجراءات التأديبية ضد عدد كبير من العاملين يتبعون عدة وزارات ، واستطالت المحاكمة التأديبية بسبب ذلك الى سنين طويلة — كما حدث فى العمل — وعوقبوا بعد ذلك بعقوبات يسيرة ، فان العقوبة التبعية فى هذه الحالة تتجاوز آثارها العقوبة الأصلية بدرجات كبيرة جدا كما سنرى فيما بعد .

هذا واذا صدر قرار بترقية أحد الموظفين خلال المدة التى لا يجوز فيها ترقيته ، فان هذا القرار يكون غير مشروع ؛ ولكنه يستقر بمضى مدد التقاضى ، بحيث لا يجوز سحبه اذا مضت تلك المدد . (ادارية عليا فى ٢ يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١ ، ص ٢٥٦) .

الفصل الرابع

انقضـــاء العقوبة

الوسيلة الطبيعية لانقضـــاء العقوبة هي تنفيذها بالطريقة التى تتفق وطبيعتها • ولكن ثمة طرقا أخرى لانقضاء العقوبة نشير اليهـــا فيمـــا يلى : أولا : انقضـــاء العقوبة عن طريق الادارة • ويكون ذلك أساسا عن طريق رجوع الادارة فى قرارها بسحب القـــرار الصـــادر بتوقيـــع العقاب • وقد استحدث المشرع طريقة محو الجزاءات • ثانيا : انقضاء العقوبة عن طريق الرقابة القضائية ، بصدور حكم بالغاء القرار أو الحكم التأديبى • ثالثا : انقضاء العقوبة عن طريق العفو البسيط أو العفو الشامل •

أما انقضاء العقوبة عن طريق القضاء ، فاننا نرجىء دراســته الى الباب الخامس والأخير من هذا المؤلف • وأما انقضاء العقوبة عن طريق العفو البسيط أو الشامل فقد سبقت الاشارة اليه • ومن ثم فاننا نكتفى هنا بدراسة الموضوعين التاليين :

أولا : سحب القرارات التأديبيـــة • ثانيا : محو الجـــزاءات التأديبية •

المطلب الأول

سحب القرارات التأديبية

١ ـــ يقتصر الحديث هنا على القرارات التأديبية التى تصدر من رئيس ادارى فرد • أما القرارات التى تصـــدر من مجلس تأديبى ، أو من محكمة تأديبية ، فلا يمكن الرجوع فيها الا بالطريقة التى يحددها

المشرع ، وذلك بالطعن أمام جهة أخرى يعينها المشرع ، سواء أكانت مجلسا تأديبيا استئنافيا أو محكمة عليا . والفيصل بين الاثنين — كما تقول المحكمة الادارية فى حكمها الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ٤٧٤)— « هو بحسب طريقة التأديب : فيكون القرار صادرا من مجلس تأديب اذا اتخذ التأديب صورة المحاكمة أمام هيئة مشكلة تشكيلا خاصا وفقا لأوضاع واجراءات معينة رسمها القانون يتعين التزامها ، وتقوم أساسا على اعلان الموظف مقدما بالتهمة المسندة اليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه فيها على غرار المحاكمة القضائية ، وذلك كله قبل أن يصدر القرار التأديبى فى حقه . وباصداره يستنفد مجلس التأديب ولايته ، ويمتنع عليه سحبه أو الرجوع فيه ، وان جاز الطعن فيه أمام هيئة أخرى ... بينما القرار التأديبى الآخر يتميز بأنه يصدر أساسا من السلطة التأديبية الرياسية بغير وجوب اتباع الأوضاع والاجراءات التى تتميز بها المحاكمات التأديبية . ولهذا لا تستنفد السلطة التى أصدرته ولايتها باصداره ، بل تملك سحبه أو الرجوع فيه عند التظلم منه » .

٢ — والقاعدة العامة التى تحكم سحب القرارات الادارية أن القرار السليم الذى يرتب حقا لا يجوز سحبه . وأن القرارات المعيبة يجوز سحبها خلال مدد الطعن القضائى . فاذا انقضت تلك المدد ، تحصن القرار المعيب ، وعومل معاملة القرارات الادارية السليمة الا فى حالتين ، وهما : حالة انعدام القرار المعيب ، أو صدوره بناء على غش من ذى المصلحة . فحينئذ يحق للادارة أن تسحب القرار المعدوم أو الصادر بناء على غش فى أى وقت تشاء (١) .

٣ — ولقد اتجه مجلس الدولة المصرى الى تطبيق الحكم العام السابق على القرارات التأديبية ، فأفتى بعدم جواز سحب القرارات التأديبية السليمة . وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم

---

(١) يراجع فى التفاصيل مؤلفنا « النظرية العامة فى القرارات الادارية » الطبعة الخامسة سنة ١٩٨٤ .

الاستشارى فى فتواها الصادرة فى ١٩ يونية سـنة ١٩٥٥ (منتصف السنة التاسعة والسنة العاشرة ص ٧٦) « ان مشروعية سحب القرارات التأديبية التى تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح — فى فهم القانون الادارى — تقوم أساسا على تمكين جهة الادارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ، ويقتضى ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون . أما اذا قام الجزاء التأديبى على أسباب صحيحة ، مستوفيا شرائطه القانونية ، فانه يمتنع على جهة الادارة أن تنال منه سواء بالسحب أو الالغاء أو التعديل لانتفاء العلة التى شرعت من أجلها قواعد السحب والتظلم ، وذلك احتراما للقرار واستمرار للأوضاع . وتحقيقا للمصلحة العامة التى تتطلب أن يكون الجزاء التأديبى زجرا لمن وقع عليه ، وعبرة لغيره من الموظفين » .

٤ — وكان هـذا المسلك السـابق لا يطابق القضـاء الأدارى الفرنسى : ذلك أن هذا القضاء يميز بين نوعين من القرارات التأديبية : القرارات التأديبية التى ترتب حقا للغير (Une sanction ayant crée des droits au profit de tiers) . وهـذه هى التى يطبق عليها القاعدة العامة فى سحب القرارات الادارية ، بمعنى أنه لا يحق للادارة سحبها اذا كانت سليمة ، واذا كانت غير مشروعة فلا يجـوز سحبها الا فى خلال مدة التقاضى .

أما القرارات التأديبية التى لم ترتب حقا للغـير ، فان الادارة حرة فى سحبها فى أى وقت تشـاء ، سـواء كانت مشروعة أو غـير مشروعة (١) .

---

(١) بهذا المعنى يقول الأستاذ بلانتى فى مطوله الذى سبقت الاشارة اليه ، الجزء الأول ، ص ٣٣٩ .

"Une sanction ayant crée des droits au profit de tiers peut être rapportée pour ittégalité ; elle doit l'être dans le délai du recours contentieux, lorsqu'elle a favorisé la carrière d'autres agents (C.E. Dlle Doll et, 6-2-1948 Rec. p. 62).

Dans le négative, c.a.d. lorsque le retrait de la mesure ne porte pas atteinte aux droits des tiers, ... le retrait peut s'opérer=

على أنه لا يجوز فى جميع الأحوال ان تسحب السلطة الادارية التى وقعت العقاب قرارها السليم لتوقيع عقوبة أشد (١) ٠

وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٩ يونيـة سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ص ١١٢٧) « ان مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساسا على تمكين الجهة الادارية من تصحيح خطأ وقعت فيه ، ويقتضى ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون ٠ أما اذا قام الجزاء على سبب صحيح ، مستوفيا شرائطه القانونية ، فانه يمتنع على الجهة الادارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه » ٠

٥ — ولقد جرى القضاء الادارى — بعكس جهة الفتوى — على ذات الخطة التى التزمها مجلس الدولة الفرنسى ، واستند الى ذات التبرير الذى يقول به الفقه والقضاء فى فرنسا ٠ ومن ذلك على سبيل المثال :

(أ) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٩٥٥ (س ٩ ، ص ٤٠٤) وفيه تقرر المبادىء الآتية :

— « ان القرارات الادارية الفردية التى لا تنشىء مزايا أو مراكز أو أوضاعا قانونية بالنسبة الى الغير ، هذه القرارات يكون من حق

= sans delai, pour ittégalité comme pour inopportunité ; il est donc totalement libre. (C.E. Maunier 4-5-1949 Rec. p. 196, Baffoux 19-11-1948 Rec. p. 435.)

وراجع مطولنا فى القرارات الادارية ، المرجع السابق ، الطبعة الثالثة ص ٤٦١ حيث أوردنا بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسى الصادرة فى هذا الخصوص بالفاظها ، هامش رقم ١ ٠ ومع ذلك فقد جاء فى مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٣٠٥ أن القضاء يذهب الى أنه لا يجوز سحب الجزاء المشروع وذلك فيما عدا قرار الفصل من الخدمة ، والمعروف أن حالة الفصل من الخدمة ليست استثناء من القاعدة ، ولكنها مجرد تطبيق كما هو واضح من الفقرة السابقة .

(١) بلانتى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٩ .

جهة الادارة سحبها فى اى وقت ، لان القيود التى تفرض على جهة الادارة فى سحب القرارات الفردية ، انما تكون فى حالة ما اذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعا أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها . ولا شبهة فى أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف ، لم تتعلق به مصلحة أحد الأفراد ، كما أنه لم يتولد عنه لجهة الادارة مركز ذاتى يمتنع عليها بوجوده سحبه اذا رأت عدم مشروعيته ، ورأت من المصلحة عدم اقرار ما وقع على الموظف من ظلم ، اذ ليس بسائغ القول بأن جهة الادارة ترتب لها مركز ذاتى فى الابقاء على عقوبة توقعت بغير سبب قانونى . ومن ثم يجوز للادارة سحب هذا القرار فى أى وقت دون التقيد بميعاد » .

— ان عدم سحب القرارات الادارية لا يكون « ... الا فى شأن القرارات المنشئة لمراكز قانونية لصالح الأفراد ، اذ تقتضى المصلحة العامة استقرار هذه المراكز بالنسبة اليهم . والجزاء التأديبى لا ينشىء مركزا قانونيا لصالح فرد من الأفراد » .

— السحب يكون لمصدر القرار أو رئيسه . حكمها الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٤ ، س ٩ ، ص ٩٨ وقد صدرته بقولها : « جرى قضاء هذه المحكمة ... » وحكمها الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٥٧ ، (س ١١ ، ص ٢٣٣) .

(ب) وتؤكد المحكمة الادارية العليا ذات الفكرة . فهى فى حكمها الصادر فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (س ٣ ، ص ٤٤٩) تعلن أن امتناع سحب القرار الادارى السليم لا يصدق الا بالنسبة الى القرارات الادارية النهائية التى تولد حقا « ... اذ القرار الادارى الذى يصدق عليه هذا الوصف هو الذى ينشىء مركزا ذاتيا يتعلق به حق ذى الشأن فيه » . (وراجع حكمها الذى سبقت الاشارة اليه والصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠) .

(جـ) ولقد طبقت كل من محكمة القضاء الادارى ، والمحكمة

الادارية العليا المبادىء السابقة بالنسبة الى قرارات الفصل السليمة الموقعه على العاملين كعقوبه •

— وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى : « ••• ان القرار الصـــادر بفصل المدعى ، سواء كان صحيحا أو غير صحيح ، فسحبه جائز على أى الحالين ، اد لو أن الأصل أن السحب لا يتم اعمـــالا لسلطة تقديرية ، الا أنهم أجازوا اعادة النظر فى قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعـــداله ، لأن المفروض أن تنقطع صـــلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله ، وأنه يجب لأعادته الى الخدمه صدور قرار جديد بالتعيين • ولكن قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغـــير شروط الصلاحية للتعيين • وقد يغدو أمر التعيين مستحيلا ، أو قد يؤثر الفصل تأثيرا سيئا فى مدة خدمة الموظف أو فى أقدميته • ومن جهـــة أخرى قد تتغير الجهـــة التى تختص بالتعيين ، فتصبح غير تلك التى فصلت الموظف • وقد لا يكون لديها الاستعداد لاصلاح الأذى الذى أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العـــدالة التى توجب علاج هذه النتائج الضــــارة • وعلى هذا اطرد قضـــاء مجلس الدولة الفرنسى » (حكمها فى ٧ يناير سنة ١٩٥٣ ، س ٧ ، ص ٢٨١) •

— ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا المبدأ السابق • ورددت ذات الألفاظ التى استعملتها محكمة القضاء الادارى فى هذا الشأن • (حكمها الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٥٩ ، س ٤ ، ص ١٣٠٩) •

(د) ولقد عدل قسم الرأى عن مذهبـــه السابق ، والتزم ذات المبدأ الذى اعتنقه القضاء ، فقد جاء فى فتواه الصادرة فى ٨ أغسطس سنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٩٣) قوله : « لما كان الأصل فى القرارات التأديبية أنها لا تنشىء مزايا أو مراكز أو أوضاعا بالنسبة الى الأفراد ، فانه يجوز سحبها فى أى وقت دون التقيد بميعاد معين ، الا اذا ترتب على هـــذه القرارات فى حالات استثنائية نادرة مزية أو مركزا لأحد الأفراد ، فلا يجوز سحب القرار التأديبى ، الا خلال ميعاد رفع دعوى الالغاء • فاذا رفعت الدعوى جاز السحب طول مدة التقاضى فى حدود طلبات الخصم فى دعوى الالغاء » •

٦ — ونحن مع تسليمنا بسلامة الأسس النظرية التى يقوم عليها هذا القضاء ، وبنبل الاعتبارات التى يصدر عنها هذا النظر ، فاننا لا نحبذ التوسع فى سحب قرارات الجزاءات السليمة ، ذلك ان سحب القرار الادارى السليم بتوقيع عقوبة معينة ينطوى على رجعية القرار الساحب ، والرجعيه ممنوعه كقاعدة للاعتبارات الكثيرة التى أوحت بهذا الحكم • وعدم رجعية القرارات الادارية لا تستند الى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية ، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الادارية فى حدود القانون ، وأن ممارسة الاختصاص انما تكون بالنسبة الى المستقبل • ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه ، فاننا نخشى المحسوبية ، بأن يجىء فى أى وقت من الأوقات رئيس ادارى أو هيئة ادارية تكون لها وجهة نظر معينة ، فتسحب مثلا العقوبات الموقعة على موظف بعينه لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب جديه تبررها • وتبرز هنا فكرة الاعتداء على اختصاص السلف بوضوح : فالسلطة الادارية التىتريد أن تعدم آثر العقوبة منذ صدورها ، انما تحاول أن تستبدل تقديرها هى بتقدير الهيئة التى وقعت العقاب ، وهو ما لا يجوز فى نظرنا ، لا سيما اذا كانت كل من السلطتين مختلفة عن الأخرى ، ومضت مدة طويلة بين صدور القرار المراد سحبه ، والتاريخ الذى يراد فيه اصدار القرار الساحب ، لأنه يكون من العسير الحكم جيدا على الظروف التى صدر فيها القرار الأول • ونعتقد أن مثل هذا العمل ينطوى فى معظم الحالات على عيب الانحراف بمحاولة محاباة المستفيد من عملية السحب (١) •

---

(١) ابدينا هذا الرأى ، الذى ما زلنا نعتقد بصوابه ، فى جميع طبعات مؤلفنا « النظرية العامة فى القرارات الادارية » عند دراسة موضوع « سحب القرارات الادارية » .

المطلب الثانى

محو العقوبات التأديبية

١ – يقصد بمحو العقوبات التأديبية ازالة آثارها بعد مرور مدة معينـة اذا حسنت أخلاق الموظف خلالها ، ولم يرتكب ما يعرضه للعقاب • فقد لوحظ أن بقاء العقوبات التأديبية فى ملف الموظف يترك آثارا سيئة فى حياته الوظيفية بغض النظر عن فكرة العقوبات التبعية التى أشرنا اليها فيما سبق ؛ وأن ذلك قد يدفع ببعض الموظفين الى حالة من اليأس يكون لها آثارها السيئة ، لا بالنسبة الى الموظف وحده ، ولكن بالنسبة للجهة الادارية التى يعمل بها • فى حين أن فتـح باب التـوبة أمام الموظف المقصر ، يشجعه على الاستقامة ، وعلى تدارك ما فرط من أمره ، وتلك غاية نبيلة ومشروعة ، أدركها المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية ، وهى أخطر كثـيرا من مجرد الأخطاء الادارية ، فأنشأ نظام رد الاعتبار •

٢ – ورغم وضوح الاعتبارات السابقة ، فان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حينما صـدر لأول مرة ، لم يتضمن أحكاما تبيح للادارة محو الجزاءات الادارية • ولكن المشرع عدل القانون السابق بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ فى ١٩٥٧/٤/٤ ، وأدخل عليـه الباب الرابع بعنـوان « محو الجزاءات التأديبية وآثارها » (المواد ١٤١ الى ١٤٣) • وقد أعاد المشرع النص على ذات الأحكام فى المـادتين ٧١ و ٧٢ من القانون رقم ٤٦ لسـنة ١٩٦٤ ثم فى المـادة ٦٧ من القـانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ؛ وأخيرا فى المادة ٩٢ من القـانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ؛ وكان فى كل مرة ييسر من أحكام المحو • وفيما يلى نورد نص المادة المشار اليها •

مادة ٩٢ – « تمحى الجزاءات التأديبية التى توقع على العـامل بانقضاء الفترات الآتية :

١ — ستة أشهر فى حالة التنبيه واللوم والانذار والخصم من الأجر مدة لا تتجاوز خمسة أيام • ٢ — سنة فى حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام • ٣ — سنتان فى حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها • ٤ — ثلاث سنوات بالنسبة الى الجزاءات الأخرى عدا جزائى الفصل والاحالة الى المعاش بحكم أو قرار تأديبى • ويتم المحو فى هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة لغير شاغلى الوظائف العليا اذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيا وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه •

ويتم المحو بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة • ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل • ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التى ترتبت نتيجة له ، وترفع أوراق الجزاء وكل اشارة اليه ، وما يتعلق به من ملف خدمة العامل » • (وتطابقها حرفيا المادة ٩٤ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين فى القطاع العام) (١) •

هذا ولقد وردت أحكام محو العقوبة التأديبية فى المادة ٨٣ من قانون التوظف الفرنسى الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، وأعيد النص عليها فى المادة ١٤ من مرسوم ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، كما وردت بعض أحكامها فى المادة ٦٦ من القانون رقم ٨٤ — ١٦ الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٨٤ ، وقد ذكرنا نصها فيما سبق •

٣ — أحكام محو الجزاءات التأديبية :

أولا — فيما يتعلق بشروط محو الجزاء : جعل المشرع محو الجزاء منوطا بتوافر شرطين :

---

(١) كان يقابلها المادة ٦٢ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ ، ومن قبلها المادة ٧٣ من لائحة العاملين بالقطاع العام •

(أ) الشرط الأول : مرور مدة زمنية معينة تتفاوت بحسب جسامة الجزاء التأديبى الموقع ، وتتراوح هذه المدة بين ستة أشهر ، وسنة ، وسنتين ، وثلاث سنوات . والملاحظ أن المشرع قد قصر المدة فى قوانين العاملين المتتالية : فلقد كانت المدة تتراوح بين سنتين ، وثمانى سنوات فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ؛ وبين سنتين وست سنوات فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وبين سـنة وأربع سنوات فى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

كما أن المدد قد صارت موحدة بالنسبة للعاملين الحكوميين والعاملين بالقطاع العام بعكس ما كان مقررا قديما .

وتبدأ المدة من تاريخ صدور القرار أو الحكم التأديبى على النحو الذى سبق تحديده .

ولقد كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يضع حكما خاصا بتعدد الجزاءات ، ولكن هذا الحكم لم يرد فى قوانين العاملين التالية . ومن ثم فان مدد المحو تحسب بالنسبة الى كل عقوبة على حدة « ... وتبعا لنوعها مهما تعددت تلك العقوبات ، وسواء تقاربت من بعض أم تباعدت بشرط مراعاة الشروط الأخرى للمحـو » (فتـوى رقم ١٦٤٤ فى ١٩٦٤/١١/١١ ملف ٣ — ١/٧) .

(ب) الشرط الثانى : أن يثبت حسن سـير العـامل خلال المدة المحددة : ووفقا لعبارة المادة ٩٢ « اذا تبين أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيا » والقدر الأقل من هذه الشروط ، ألا تصدر على العامل عقوبة تأديبية جديدة ، والا بدأت مدة أخرى ، وألا تكون تقاريره بدرجة ضعيف ، وألا يودع الرؤسـاء ملف خدمته ملاحظات تسىء اليه . وقد اشترط المشرع للمحو أن يثبت أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء كان مرضـيا من واقع « تقاريره السنوية ، وملف خدمته ، وما يبديه الرؤساء عنه » . فمحو الجزاء لا يتم اذن بصورة آلية ؛ بل يجب أن تكون التقارير السنوية للعامل مؤيدة لطلب المحو ،

وألا يتضمن ملف خدمته ما يسىء اليه ، وأن تكون آراء الرؤساء مؤيدة لطلب المحو .

ثانيا ــ فيما يتعلق بالسلطة المختصة بمحو الجزاء : وفقا للمادة ١٤٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان اصدار القرار بمحو الجزاء من سلطة « الوزير المختص الذى يفصل فيه (طلب محو الجزاء) بعد استطلاع رأى لجنة شئون الموظفين بالوزارة أو المصلحة » .

أما العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فقد جعل سلطة اصدار القرار من اختصاص لجنة شئون العاملين ، وفقا لصريح نص المادة ٧١ منه . وقد احتفظ القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بذات الحكم . ولما كان قانون العاملين الجديد قد استحدث عقوبات توقع على شاغلى الوظائف العليا ، ومن ثم تسرى عليها أحكام المحو ، فانه قد ميز بين فريقين (أ) غير شاغلى الوظائف العليا ، ويتم المحو بالنسبة اليهم من لجنة شئون العاملين كما كان مقررا قديما . (ب) وشـاغلى الوظائف العليا ، ويتم المحو بالنسبة اليهم « بقرار من السلطة المختصة » أى من الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة المختص . وتسرى ذات الأحكام بالنسبة للعاملين فى القطاع العام .

هذا وقد أفتى مجلس الدولة فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن « محو الجزاءات التأديبية فى ظل أحكام القانون الجديد يتم بقوة القانون دون حاجة الى تقديم طلب بذلك من صاحب الشـأن متى انقضت الفترات المشـار اليها ؛ وذلك على خلاف ما كانت تقضى به المادة ١٤١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ من ضرورة تقديم طلب بذلك من الموظف (١) » . ويصدق ذات الحكم بالنسبة الى التشريعات

---

(١) واستطردت الفتوى تقول : « ولا مشاحة فى أن تقويم طلب فى ظل القانون القديم لا يمنع من وجوب تطبيق احكام القانون الجديد اعتبارا من تاريخ العمل به فى ١٩٦٤/٧/١ طالما أن العـامل قد استكمل الشروط وقضى المدد التى حددها هذا القانون لمحو الجزاءات اعمالا لأثره المباشر ، =

التى صدرت فى أعقاب القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو العاملين فى القطاع العام .

ثالثا — الآثار التى تترتب على محو الجزاء : ان صياغة القانون ، فى جميع صوره ، حاسمة وواضحة فى هذا الصدد ، ولا تدع مجالا للبس ، **فهى تقتضى :**

(أ) اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل : ومعنى ذلك أن المحو ليس له أثر بالنسبة لما رتبته العقوبة فى الماضى من آثار ، سواء باعتبارها عقوبة أصلية ،أو بالنسبة الى العقوبة التبعية التى تترتب عليها ، أو بالنسبة للآثار غير المباشرة من حيث دخول العقوبة فى اعتبار الجهة المختصة بوضع تقرير الكفاية ... الخ .

(ب) رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل : وذلك حتى لا تترك أثرا غير مباشر فى وزن العامل مستقبلا ، اذا ما أريد تقدير كفايته ، أو ترشيحه لمنصب معين ... الخ . ولكن هل يتعين اعدام الأوراق الخاصة بالعقوبة التى محيت ؟! لقد طرح هذا السؤال على مجلس الدولة ، وأجاب عنه كما يلى : « أما عن مصير تلك الأوراق ، فالذى عناه القانون أن ترفع من ملف الخدمة ، ومن ثم يترك أمر تنظيم ايداعها بعد ذلك فى أنواع أخرى من الملفات للجهة الادارية بحسب ظروف العمل فيها ، مع التنبيه الى أن مقتضى الملاءمة يستوجب ترقب صدور اللائحة التنفيذية للقانون ، فقد تتضمن قواعد منظمة لكيفية التصرف فى أوراق الجزاء بعد رفعها من ملفات الخدمة ... ومن ثم لا يحتاج الأمر بالنسبة لهذه الاجراءات الى عرضها على لجنة شئون العاملين اكتفاء بالقرار الصادر منها بمحو الجزاء [١] » .

= وقد قضى هذا القانون بان يتم المحو بقوة القانون دون حاجة الى طلب العامل ، على أن يتم المحو بقرار من لجنة شئون العاملين » .

فتوى رقم ٢٢٨٧ فى ١٩٦٥/٥/١٣ ، ورقم ٣٥٤٣ فى ١٩٦٥/٦/٢٣ ، مشار اليهما فى مؤلف الأستاذين عبد الحليم موسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق ، ص ٥٣٢ ، ٥٣٣ .

(١) أكثر من فتوى صادرة سنة ١٩٦٥ ، المرجع السابق ، ص ٥٣٢ .

والواقع أننا لا نجد فائدة للاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالعقوبة التى تم محوها ، ووضعها فى ملف آخر ، تستطيع الادارة أن ترجع اليه ، مما يجرد المحو من قيمته العملية • ونرى أنه اما أن تعدم تلك الأوراق نهائيا • واما أن تعتبر من الأوراق السرية التى لا يجوز الاطلاع عليها الا وفقا لاجراءات محددة تكفل ألا تتابع العامل فى مستقبل أيامه • ويبدو أن المشرع قد تبنى هذا الرأى الذى أبديناه فى الطبعة السابقة من هذا المؤلف (ص ٤١٥) ، فقد جاءت صياغة المادة ٦٧ من قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ورقم ٩٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قاطعة حيث تقول « وترفع أوراق الجزاء وكل اشارة اليها وما يتعلق بها من ملف خدمة العامل » ولا يتحقق ذلك الا باعدام تلك الأوراق ماديا •

على أن محو الجزاء يقف أثره عند حياة العامل الوظيفية فى المستقبل • ولكنه لا يؤثر على الحقوق والتعويضات التى ترتبت نتيجة له • وقد رأى المشرع أن يجعل هذا المعنى خارج نطاق الجدل • فنص عليه صراحة فى الفقرة الأخيرة من المادة ٩٢ من قانون العاملين المدنيين الجديد •

الباب الثالث

السلطة التأديبية

وندرس تحت هذا الباب فى فصلين متتاليين : أولا : المبادىء العامة التى تحكم هذا الموضوع • ثانيا : الأحكام الخاصة بالسلطة التأديبية فى مصر •

الفصل الأول

المبادىء العامة

١ — يحكم السلطة المختصة بالتأديب مبدأ الشرعية ، بمعنى أنه لا تستطيع توقيع عقوبة تأديبية معينة على أحد الموظفين الا السلطة التى عينها المشرع ، فلا يمكن — تحت أى ظرف من الظروف — توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين الا من قبل السلطة التأديبية المختصة • ولا تملك السلطة المختصة أن تفوض فى اختصاصها الا فى حدود القوانين التى تنظم تفويض الاختصاص • كما أنه لا يمكن أن يحل محل السلطة المختصة بالتأديب الا من عينه المشرع • واذا كانت هذه الأحكام مجرد تطبيق للقواعد العامة ، فان القضاء يعملها بصرامة فى هذا المجال ، ويلجأ الى التفسير الضيق بالنظر الى الطبيعية العقابية للتأديب •

٢ — وتتردد التشريعات بين اتجاهين كبيرين فى هذا الصدد هما : الاتجاه الرياسى ، والاتجاه القضائى • والاتجاه الأول يكل التأديب للادارة ذاتها بشكل أو بآخر ، بينما يميل الاتجاه الثانى الى اضفاء الطابع القضائى على عملية التأديب •

ومن ثم فاننا نعرض للاتجاهين الكبيرين المشار اليهما ، ثم نعقب على ذلك بذكر الأحكام فى خصوص الجرائم التأديبية ، والعقوبات التأديبية .

المطلب الأول

الطابعان الادارى والقضائى للتأديب

١ — لقد ذكرنا فيما سبق أن التأديب هو مظهر السلطة الرياسية على الموظف (١) ، لأن الرئيس الادارى مسئول عن حسن سير العمل فى المرفق المعهود اليه بادارته ، وعن تحقيق الأهداف المنوط بهذا المرفق تحقيقها . وحيث تكون المسئولية ، يتعين أن توجد السلطة ، والا استحال على الرئيس الادارى القيام بأعباء منصبه ، ومن هنا يجىء الطابع الادارى للتأديب . وفى هذا المنطق تقوم أكبر حجج الداعين الى الابقاء على الصبغة الادارية للتأديب ، وابعاد الطابع القضائى عنه . ويمكن أن نزيد الاجمال السابق ايضاحا فنقول :

(أ) ان الجريمة الادارية — على النحو الذى سبق تفصيله — لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية ، بل انها توزن وتقاس على أساس تقاليد ادارية مستقرة ، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها النصوص ، مثل ظروف العمل ، ودرجة وعى أو ثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور ، ودرجة ثقافة الموظف نفسه ، ومرتبته فى السلم الادارى ، ومدى الأعباء الملقاة على عاتقه ، والتدريب الذى تلقاه ... الخ وكل هذه الاعتبارات لا يحسن للقضاة — بحكم

---

(١) بهذا المعنى يقول الأستاذ بلانتى فى مطوله الذى سبقت الاشارة اليه . ص ٣١٤ :

"Le pouvoir disciplinaire est un des branches du pouvoir hierarchique : il appartient normalement à l'autorité hiérarchique, c. a. d. à celle qui est investie du pouvoir de nomination."

تكوينهم ، ولبعدهم عن الادارة — الحكم عليها • ومن ثم فيجب أن يترك تقدير ذلك كله للسلطات الادارية التى يتبعها الموظف المخطىء •

(ب) ان انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس ، وقصر حقه على مجرد الاتهام ، يؤدى به الى التردد فى استخدام سلطه التاديب ، لأن هيبته سوف تهتز اذا ما وجه اتهاما الى أحد مرءوسيه ، واتخذ ضده الاجراءات التأديبية التى قد تصل الى حد وقفه عن العمل ، ثم برىء العامل أمام جهه التأديب المستقلة عنذلك الرئيس الادارى • ولقد أشار الى هذا المعنى أكثر من فقيه كما ذكرنا فيما سلف •

(ج) ان فاعلية التأديب تستوجب ان يتسم بالحسم والسرعة ، وأن يتم فى ذات البيئة التى وقع فيها الخطأ ، ليتحقق أثره على أفضل نحو ممكن ، سواء بالنسبه الى الموظف المخطىء أو بالنسبة الى غيره ممن يعملون معه • فاذا عهد بالتاديب الى جهه بعيدة عن الادارة ، فان كل تلك المعانى تهتز ، وتفقد قيمتها ، لان التأديب سوف يتأخر ، ويجىء بعد أن تكون قد زالت آثار الخطأ • فاذا وقعت العقوبة فانها سوف تفقد فاعليتها •

(د) ان المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب ، وغرضه الأساسى ينحصر فى تمكين المرفق من أداء رسالته • ومن ثم فان الادارة حين تعاقب أحد الموظفين ، فانها تضع فى اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التى تم فيها الخطأ والتى مكنت الموظف من ارتكاب الخطأ أو على الأقل سهلت له ارتكابه • وهذه الغاية فى نظرنا تمثل أهم ما فى التأديب ، لأن سد الثغرات ، ومعالجة أوجه النقص فى الجهاز الادارى، أهم كثيرا من عقاب الموظفين المخطئين ، بالنظر الى الحقيقة التى غدت من قبيل المسلمات فى الوقت الحاضر ، والقائمة على أن التنظيم السليم للعمل — وهو اجراء وقائى— يقلل كثيرا من فرص الخطأ ، ويحمى الموظف نفسه من التعرض لما يوجب التأديب •

واذا تمت الاجراءات التأديبية بعيدا عن الادارة ، واقتصر دورها على الاتهام ، فان المعنى الذى نشير اليه سوف يتوارى خلف الطابع العقابى للتأديب •

(هـ) ولذات الحكمة السابقة ، فان المسلم به أن جهة الادارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى التأديب ، بمعنى أنها تستطيع أن تصرف النظر عنه ، اذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطىء ، أو لظروف العمل بالمرفق الذى وقع فيه الخطأ ، أن التأديب قد يؤدى الى عكس المقصود منه • فى حين أنه لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة — لا سيما القضاء — فان سلطة التقدير المشار اليها سوف تختفى عملا ، لأن المختص بالتأديب سوف يركز على الخطأ ذاته ، وسوف لا تنال الظروف التى أشرنا اليها ما هى جديرة به من اهتمام •

٢ — فى مقابل الاعتبارات السابقة ، ظهر اتجاه آخر يكسب كل يوم أرضا جديدة ، وهو منطق الضمان : فلقد رأينا فيما سبق أن عمال الحكومة ، ساروا على ذات الدرب الذى سلكه من قبلهم عمال المشروعات الخاصة ، فشكلوا النقابات والاتحادات وطالبوا بالافادة من ذات المزايا التى تحققت بالنسبة للأجراء • وقد أسفر ذلك عن وضع ضوابط تكفل منع استبداد الرؤساء وطغيانهم : أما عن طريق الزام الرئيس الادارى المختص بالتأديب باستشارة جهة محايدة قبل اصدار القرار . أو عن طريق اخراج العقوبات الجسيمة من اختصاصه ووضعها بين يدى مجلس تأديب أو محكمة •

٣ — هذا ولقد قام المعهد الدولى للعلوم الادارية بدراسة هذا الاتجاه فى الدول الأعضاء بالمعهد ، وخرج من دراسته بأن العالم يسلك أحد سبل ثلاثة فى هذا المجال وهى [1] •

أولا : النظام الرياسى . « وكان هذا الطريق هو وحده المستخدم فى الأصل ، ويقرر هذا النظام أن الذين يقدرون الأخطاء التأديبية ، ويقررون لها العقوبات ، أنما هم الرؤساء المختصون فى السلم الادارى،

---

(١) نشرنا الترجمة العربية لهذه الدراسة فى مجلة العلوم الادارية ، التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية فى العدد الأول من السنة الثانية (يونية سنة ١٩٦٠) ص ٢٦٧ وما بعدها .

دون أية مساعدة أو أى تدخل سابق من هيئة جماعية استشارية » [1] ٠ ومن بين الدول التى ذكر التقرير المشار اليه أنها ما تزال تسلك هذا السبيل : الدانمرك وأسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية والبرتغال وكندا والملكة المتحدة ٠

ثانيا : النظام شبه القضائى : وهذا النظام — كما يقول التقرير — صورة من صور النظام الرئاسى ، « ذلك أن سلطة توقيع الجزاء فى ظل هذا النظام ، من اختصاص السلطات الرئاسية ، ومع ذلك فيستلزم هذا النظام قبل توقيع الجزاء نهائيا ، استشارة هيئات تمثل فيها كل من الحكومة والموظفين بالتساوى ، فيطلب اليها النظر فى الاجراءات ، واقتراح الجزاء ٠ وكقاعدة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ، ولا يلزمها فى شىء » ٠ وذكر التقرير أن هذا النظام مطبق بصفة أساسية فى بلجيكا وفرنسا وايطاليا ٠

ثالثا : النظام القضائى : « ويتميز نظام التأديب القضائى باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية ٠ ويتطلب هذا النظام فصلا مطلقا بين السلطة الرئاسية — التى ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها — وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة ، تختص — بعد درجة معينة من شدة الجزاء — بتقدير الخطأ المهنى المنسوب الى الموظف ، وبتوقيع الجزاء الذى تراه متناسبا مع الوقائع الثابتة ، ويعتبر قرار هذه الهيئات ملزما للسلطات الرئاسية » [2] ٠ ويوجد هذا النظام فى المانيا الاتحادية والنمسا ويوغوسلافيا ٠

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٦٨ ، وهو يستطرد قائلا : « وقد أدى هذا النظام — فى أول الأمر — الى اساءة استعمال السلطة بشكل لا يمكن انكاره ، حيث لم يتمتع الموظفون لمدة طويلة بأى ضمان فى الاجراءات . ولم يعد الأمر بهذا الشكل فى الوقت الحاضر ، حيث لم يعد هناك أى تعارض بين ممارسة الهيئات الرياسية للسلطة التأديبية وبين منح الموظفين ضمانات فعالة لمنع اساءة استعمال السلطة . وفى كثير من الأحيان تتحقق هذه الضمانات بواسطة الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية او بواسطة القواعد التنظيمية » .

(٢) ويستطرد التقرير قائلا : « ووجود مثل هذا النظام يتطلب =

وواضح أن التقسيم الثلاثى الذى سار عليه المعهد — وتابعه فيه بعض من تناولوا هذا الموضوع بالدراسة فى مصر — ليس الا تقسيما ثنائيا : فاما أن تكون الكلمه النهائية فى توقيع الجزاء للسلطة الادارية التى يتبعها الموظف أيا كانت الاجراءات السابقة على توقيع الجزاء ، ومهما كان الشكل الذى يصدر فيه القرار الادارى ، أى سواء استقل باصداره رئيس ادارى فرد أو صدر من مجلس ادارى • وهنا نكون أمام نظام ادارى للتأديب • وأما أن تستقل بتوقيع العقاب جهة قضائية ما ، أيا كان تشكيلها ، وحينئذ نكون أمام نظام قضائى للتأديب •

٤ — واذا كانت الغلبة فى معظم دول العالم ما تزال للأسلوب الأول ، فان الطريق القضائى يكسب أرضا جديدة لما يحققه من دواعى الأمن والطمأنينة للموظفين ، ولو كان ذلك على حساب الفاعلية فى العمل الادارى • ولهذا انتهت الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم السياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد ، والتى سبقت الاشارة اليها ، الى التوصية التالية فى هذا الخصوص : « تشكيل المحاكم التأديبية من عناصر قضائية بحتة ، بحيث يكون التعقيب النهائى للقضاء الادارى فى الدول التى تأخذ بهذا النظام أو لجهة قضائية فى الدول الأخرى ، مع ضرورة تسبيب القرارات التأديبية » •

ولقد كان رأينا — ومايزال — مع أرجحية النظام الادارى فى التأديب بالنظر الى الاعتبارات التى سبق الاشارة اليها ، وهى اعتبارات سليمة ولأننا نؤمن بأنه يمكن التوفيق بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان فى هذا الخصوص - عن طريق قصر حق توقيع العقوبات التأديبية الشديدة على مجالس للتأديب يمكن تطعيمها ببعض العناصر القضائية كما هو

= بالضرورة وجود اجراءات تأديبية محددة ، توفر للموظفين اقصى ما يمكن من ضمانات الحياد والهدوء فى متابعة الدعوى التأديبية . ويقوم هذا النظام أيضا على تخصص قضائى تخرج بناء عليه الدعاوى التأديبية من اختصاص المحاكم الادارية العادية . ويأخذ تنظيم المحاكم التأديبية عادة بدرجتين للتقاضى » .

الشأن بالنسبة للمجالس التأديبية التى ما تزال تعمل فى مصر بالنسبة الى بعض طوائف الموظفين الذين تحكمهم قوانين خاصة كأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والعاملين بها • ويمكن مواجهة احتمال التعسف أو الانحراف عن طريق تنظيم اجراءات الاتهام والمحاكمة ، وعن طريق بسط رقابة القضـاء على القرارات التأديبية التى تصـدرها الجهات الاداريه المختصـة • فدور القضـاء فى نظرنا يجب أن يقف عند حد الرقابة • أما تحديد الجرائم التأديبية ابتداء ، واختيار ما يناسبها من عقوبات ، فيجب أن يترك فى المقـام الأول لجهة الادارة التى يتبعها الموظف المخطىء •

٥ — على أن التزام الطابع القضائى فى التأديب لا يعنى استبعاد الادارة كلية من هذا المجال ،بل أن التنظيم القضائى فى الدول التى تأخذ به ، يضع فى اعتباره خصائص التأديب الادارى ، وأنه على وجه الخصـوص امتداد للسـلطة الرياسـية ، وأن انتزاعه من يد الادارة ووضعه فى يد القضـاء ، انما يقصـد به مجرد تحقيق الضمان والأمن للموظف ، ولكنه لا يعنى بحال من الأحوال التنكر لجميع الاعتبارات السابقة • وعلى هذا الأساس فان السلطة الادارية تمارس جانبا كبيرا من سلطة التأديب فى المجالات الآتية :

أولا : أن السلطات الرياسية للموظف المخطىء هى التى تحرك اجراءات التأديب بصفة أساسية ، وهى التى تتخذ الاجراءات التمهيدية والمؤقتة ضده ، وأهمها الوقف مؤقتا عن العمل لصـالح التحقيق أو لصالح المرفق على النحو الذى سبق تفصيله •

ثانيا : تحتفظ السلطات الرياسية فى جميع الحالات بتوقيع بعض العقوبات الخفيفة بمقتضى قرارات منها •

ثالثا : يدخل فى تشكيل المحـاكم التأديبية أحيانا بعض العناصر الادارية التى تكون قادرة على الحكم على خطأ الموظف وتحديد جسامته، معاونة للعناصر القضائية ، والتى تكون أغلبية المحاكم التأديبية •

رابعا : تخرج المحاكم التأديبية من نطاق القضاء العادى مراعاة للطبيعه الادارية للمنازعات التى تثار بشأن التأديب ، وتتبع هـذه المحاكم جهة القضاء الادارى فى الدول الآخذة بهذا النظام كمصر ، أو تتبع محكمة تأديبية عليا فى غير هذه الحالة ، بل أن القضاء التأديبى قد صـار جزءا لا يتجزأ من القضاء الادارى فى مصر فى ظل قانون مجلس الدولة الأخير كما سنرى تفصيلا فيما بعـد •

خامسا : يكون من حق السـلطة الرئاسية الطعن فى الأحكـام التأديبية التى تصدرها جهات القضـاء التأديبى ، أمام محكمة عليا ، سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة •

وبالرغم من كل هذا ، فاننا نعتقد أن التنظيم القضائى للتأديب يعطل الى حد كبير فاعلية الادارة فى غير مقتضى •

المطلب الثانى

التطبيقات التشريعية للنظامين

نعرض فيما يلى الأحكام التشريعية المنظمة لسلطات التأديب فى مصر ، وفرنسا ، وفى بعض الدول العربية على سبيل الدراسة المقارنة •

الفرع الأول

فى مصر

١ — § فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١

مادة ٨٥ : (١) « لوكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة — كل فى دائرة اختصاصه — توقيع عقوبتى الانذار والخصم

(١) معدلة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ •

من المرتب عن مدة لا تجاوز ٤٥ يوما فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما ، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه • ويكون قراره فى ذلك مسبباً •

ويعتبر فى تطبيق الفقرة السابقة رؤساء للمصالح الرؤساء العسكريون للادارات والأسلحة العسكرية وقواد الفرق والمناطق الذين يصدر بتعينهم قرار من وزير الحربية • كما يعتبر كذلك من يعينه الوزير بقرار منه من رؤساء الادارات وغيرهم • ويشترط فى الحالة الأخيرة الا تقل درجاتهم عن الدرجة الثانية•

وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار اليها فى الفقرة الأولى ، كما تكون له سلطة الغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة أو تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها ، وذلك خلال شهر من تاريخ اصدار القرار • وله اذا ما ألغى القرار احالة الموظف الى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد •

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من مجلس التأديب •

وفى حالة ندب موظف من عمله للقيام مؤقتا بعمل وظيفة أخرى ، تكون السلطة التأديبية بالنسبة الى المخالفات التى يرتكبها فى مدة ندبه من اختصاص الجهة التى ندب للعمل بها •

كما يجوز للوزير — بالاتفاق مع الوزير المختص — تفويض رؤساء المصالح بالوزارات الأخرى فى توقيع الجزاءات المنصوص عليها فى الفقرة الأولى على الموظفين القائمين بالعمل فى هذه المصالح الشاغلين للوظائف التى ينص عليها قرار الوزير •

وفى جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهيا، على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذى يحوى الجزاء » •

مادة ٨٦(١) — « المحاكمة التأديبية للموظفين من الدرجة الثالثة وما يعادلها فما دون ذلك عن المخالفات المالية والادارية يتولاها مجلس التأديب العادى ، ويؤلف من موظف من الوزارة المختصة فى الدرجة الأولى على الأقل أو ما يعادلها ، ومن نائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين حسب الأحوال فى الدرجة الثانية على الأقل ، وتكون الرئاسة لأولهم . ويكون تشكيل المجلس بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات صاحبة الشأن ويعد كشف بأصليين واحتياطيين فى أول كل سنة للقيام بالعمل ، على أن يكون الاختيار لمدة سنة ، ويجوز اعادة الانتداب . ويشكل المجلس من دائرة أو أكثر » .

مادة ٨٦ — (أ) (٢) « يتولى مجلس التأديب العالى المحاكمة التأديبية بالنسبة للموظفين من الدرجات الثانية والأولى ومدير عام وما يعادل ذلك عن المخالفات المالية والادارية . كما يختص بالفصل استئنافيا فى الطعون المقدمة اليه عن القرارات الصادرة من مجلس التأديب العادى . ويؤلف المجلس من دائرة او اكثر على الوجه الآتى : وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين أو أحد المستشارين رئيسا ، وكيل ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين أو موظف من أيهما فى الدرجة الأولى على الأقل تبعا لنوع المخالفة مالية كانت أو ادارية ، وموظف من الوزارة أو الهيئة المختصة فى الدرجة الأولى وما يعادلها على الأقل أعضاء . وفى جميع الأحوال لا يجوز أن تقل درجة العضو عن درجة الموظف المحال الى المحاكمة .

ويختار كل من الوزير ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الموظفين — كل سنتين — اثنين أو أكثر من موظفى الوزارة أو الديوان (أصلى واحتياطى) فاذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع ، حل محله العضو الاحتياطى . ويجوز دائما اعادة انتداب الأعضاء . ويكون

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .
(٢) مضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

انعقاد المجلس بمقر ديوان المحاسبة أو ديوان الوزارة المختصة حسب قرار رئيس الدائرة » ٠

مادة ٨٦ مكررا(١) — « تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام السلطات التأديبية بالوزارة التى وقعت فيهـا المخالفـة أو المخالفات المذكورة ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى ٠ واذا تعذر تعيين الوزارة على الوجه السـابق ، تكون المحاكمة أمام السلطات التأديبية بالوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين ٠ فاذا تساوى العدد عينت السلطة التأديبية المختصة بقرار من رئيس الجمهورية ٠ ويكون الطعن بالاستئناف فى القرار الذى يصـدر من مجلس التأديب العادى أمام مجلس التأديب العـالى المختص بالنظر استئنافيا فى قرارات مجلس التأديب العادى » ٠

مادة ٨٦ مكرر ثانية(٢) — « يتحدد اختصاص مجلس التأديب تبعا لدرجة الموظف وقت اقامة الدعوى ٠ واذا تعدد الموظفون المسئولون عن المخالفة أو المخالفات المرتبطة وكانوا خاضعين بحسب درجاتهم لمجالس تأديبية مختلفة كان المجلس المختص بمحاكمة أعلا هؤلاء الموظفين درجة هو المختص بمحاكمتهم جميعا » ٠

مادة ٨٧ — « فى حالة وجود سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بالنسبة الى رئيس المجلس أو أحد عضويه يجب عليه التنحى عن نظر الدعوى التأديبية ٠ وللموظف المحال الى المحاكمة حق طلب تنحيه » ٠

مادة ٨٨ — « لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحا الا اذا حضره جميع الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية الآراء » ٠

---

(١) مضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ٠

(٢) مضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ٠

مادة ٩١ (١) — « تكون قرارات مجلس التأديب مسببة وتوقع من الرئيس والأعضاء الذين أصدروها » •

مادة ٩٢ (٢) — « قرارات مجلس التأديب العـالى نهائية سواء كانت غيابية أو حضورية ، ولا يجوز الطعن فى القرار الصـادر من مجلس التأديب العادى الا بطريق الاستئناف ، ويكون الطعن من الموظف المحكوم عليه أو من الوزير المختص ، كما يكون ذلك من رئيس ديوان المحاسبة اذا كانت المخالفة ماليـة • ويرفع الاسـتئناف الى مجلس التأديب العالى بعريضة تقدم الى رئيسه فى مدة شهر من تاريخ الابلاغ بالقرار •

٢ — § فى ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

مادة ١٨ — « تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المـالية والادارية محاكم تأديبية تشكل على الوجه التالى:

أولا — بالنسبة الى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها تشكل المحكمة من :

مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة • • • رئيسا

نائب من مجلس الدولة • • • • • • • •
موظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبة عضوين
أو من ديوان الموظفين • • • • • • • •

ثانيا — بالنسبة الى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها تشكل المحكمة من :

(١و٢) معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين . . رئيسا

مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة . . .

موظف من ديوان المحاسبة أو من ديوان الموظفين من عضوين

الدرجة الأولى على الأقل . . . . . .

مادة ١٩ — « يصدر بتعيين عدد المحاكم التأديبية ومقرها ودوائر اختصاصها وتشكيلها قرار من رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأى مدير النيابة الادارية . ويختار كل من رئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الموظفين كل سنتين عضوا أصليا وآخر احتياطيا لكل محاكمة أو أكثر ، فاذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطى . ويجوز دائما اعادة انتداب الأعضاء » .

مادة ٢٠ — « يكون لكل محكمة تأديبية أو أكثر سكرتارية تؤلف من موظفين اداريين وكتابيين يصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الدولة . ويجوز ندب موظفين من الوزارات والمصالح للعمل بسكرتارية المحكمة » .

مادة ٢١ — « تفصل المحاكم التأديبية فى القضايا التى تحال اليهـا على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك » .

مادة ٢٤ — « تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم على أسـاس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى . فاذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السـابق ، تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين . فاذا تساوى العدد عينت المحكمـة المختصـة بقرار من رئيس مجلس الدولة » .

مادة ٢٥ — « يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا لدرجة الموظف وقت اقامة الدعوى .

واذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة هى المختصة بمحاكمتهم جميعا » .

مادة ٣٢ — « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا ، ويرفع الطعن وفقا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة . ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة ومدير النيابة الادارية والموظف الصادر ضده الحكم ، وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن فى حالات الفصل من الوظيفة اذا قدم اليه الطلب من الموظف المفصول » .

٣ — § فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

مادة ٦٢ — « لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ٣٠ يوما فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما . ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا وذلك وفقا للوائح التى يصدرها الوزير المختص . وتتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم فى توقيع العقوبات المشار اليها فى الفقرة السابقة . وللوزير سلطة توقيع عقوبات الانذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوما ، كما يكون له سلطة الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها وذلك بخفضها أو تشديدها فى حدود العقوبات السابقة . وله أيضا اذا ألغى القرار أن يحيل العامل الى المحكمة التأديبية وذلك كله خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغ الوزير المختص بالقرار . أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية . وفى حالة اعادة عامل أو ندبه من عمله للقيام بعمل وظيفة أخرى تكون السلطة التأديبية

بالنسبة الى المخالفات التى يرتكبها فى مدة اعارته أو ندبه من اختصاص الجهة التى أعير اليها أو ند بالعمل بها مع اخطار الجهة المعار أو المنتدب منها بقرارها » •

٤ — § فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

مادة ٥٨ — « يكون الاختصاص فى توقيع العقوبات التأديبيــة كما يلى :

١ — لشاغلى وظائف الادارة العليا كل فى حدود اختصاصه توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ٣٠ يوما فى السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة فى المرة الواحدة على خمسة عشر يوما ، وللوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الادارة حســب الأحوال حفظ التحقيق أو الغــاء القرار الصــادر بتوقيع العقوبة أو تعديله ، وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها • وله أيضا اذا ألغى العقوبة أن يحيل العامل الى المحاكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه بالقرار •

٢ — للوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الادارة حسب الأحوال ، توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات •

٣ — تختص المحكمــة التأديبية وحــدها بتوقيع باقى العقوبات المنصوص عليها فى المــادة ٥٧ •

وفى حالة اعارة العامل أو ندبه للقيام بعمل وظيفة أخرى تكون السلطة التأديبية بالنسبة الى المخالفات التى يرتكبها فى مدة اعارته أو ندبه هى الجهة التى أعير اليها ، أو ندب للعمل بها » •

٥ — § فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

مادة ٨٢ : « يكون الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبيــة كما يلى :

١ — لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصاته توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو الغاء القرار الصــادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ، ولها أيضا اذا ألغت الجزاء أن تحيل العــامل الى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغها بالقرار .

٢ — للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود (من ١ الى ٦) من الفقرة الأولى من المــادة (٨٠) ولا يجــوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر فى السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات ، وكذلك الجزاءين الواردين فى البندين (١ ، ٢) من الفقرة الثانية من المادة المشار اليها .

٣ — كما يجوز للسلطة المختصــة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المــادة (٨٠) وذلك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات .

٤ — تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى المــادة (٨٠) وتكون الجهة المنتدب أو المعار اليها العامل أو المكلف بها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا للأحكام سالفــة الذكر وذلك عن المخالفات التى يرتكبها خلال فترة الندب أو الاعارة أو التكليف .

٦ — § وفقا لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

(بنظام العاملين بالقطاع العام) (١)

مادة ٤٩ : « يكون توقيع الجزاءات التأديبية المبينة فى المـــادة السابقة ، وكيفية التظلم منها أو الطعن فيها وفقا لمـــا يلى :

أولا — بالنسبة لجزاءات الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب أو الحرمان من العلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها :

١ — تكون لرئيس مجلس الادارة أو من يفوضه سلطة توقيعها على العاملين شاغلى الوظائف من المستويين الثالث والثانى ، ويكون التظلم من هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الادارة أو الى جهة التظلم التى يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجزاء ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٢ — وتكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلى وظائف المستوى الأولى ومستوى الادارة العليا ، على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال ، ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التى قامت بالتصـــديق خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العـــامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانيا — بالنسبة لسائر الجزاءات الأخرى عدا جزاء الفصل من الخدمة :

---

(١) تقابل حرفيا تقريبا المـــادة ٦٠ (معدلة) من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغاة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

١ — يكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعها على العـاملين شاغلى وظائف المستوى الثالث ، ويكون الطعن فى هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

٢ — تكون لرئيس مجلس الادارة سـلطة توقيعها على العاملين شاغلى وظائف المستوى الأولى والثانى على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال •

ويكون الطعن فى هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

٣ — تكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعها على شاغلى وظائف الادارة العليا •

ثالثا — بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة :

١ — يكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعه على العـاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثالث ، ويكون الطعن فى هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

٢ — تكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعه على العاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثانى وما يعلوه •

رابعا — فى جميع الحالات السابقة تكون القرارات الصـادرة بالبت فى التظلم ، وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية • وبالنسبة للأحكام التى تصدر بتوقيع جزاء الفصـل من الخـدمة على العاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثانى وما يعلوه ، فيجوز الطعن فيهـا أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان العامل

بالحكم ، وفى جميع الأحوال يتعين على المحاكم أن تفصل فى القضايا الخاصة بفصل العاملين فى مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ رفع الدعوى .

وتعفى من الرسوم الطعون التى تقام أمام المحكمة التأديبية أو المحكمة الادارية العليا » .

مادة ٥١ : « لرئيس مجلس الادارة الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعـديله بالتخفيف أو التشديد حسب الأحوال فى حـدود الجزاءات المبينة بالمـادة ٦٨ من هذا النظام » .

مادة ٥٢ : « استثناء من أحكام المواد ٤٧ و٤٨ و٤٩ لا يجوز وقف أحد أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية أو أحد أعضاء مجلس الادارة المنتخبين أو توقيع جزاء الفصل عليه الا بناء على حكم من المحكمة المختصة المشار اليها فى المـادة ٤٩ من هذا النظام » . (المحكمة التأديبية المختصة).

مادة ٥٣ : « اذا رأى رئيس مجلس الادارة أن المخالفـة التى ارتكبها العامل تستوجب فصله تعين عليه قبل أن يصدر قرارا نهائيا بالفصل عرض الأمر على لجنة تشكل على الوجه التالى :

(أ) مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه .	رئيسا
(ب) ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية .	عضوا
(جـ) ممثل للمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية حسـب الأحوال .	عضوا

مادة ٥٤ : « تتولى اللجنة المشار اليها فى المـادة السابقة بحث كل حالة تعرض عليها وابلاغ رئيس مجلس الادارة رأيها فيها وذلك فى ميعاد لا يجاوز أسبوعا من تاريخ احالة الأوراق اليها . وللجنة فى

سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التى ترى لزوما لها ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال ورأى كل عضو من أعضائها الثلاثة مسببا وتودع صورة من هـذا المحضر فى ملف العامل وتسلم صورة أخرى لكل من مديرية العمل المختصة وعضو اللجنة النقابيـة ومجلس الادارة أو للنقابة الفرعية أو للنيابة العامة حسب الأحوال ».

مادة ٥٥ : « كل قرار يصدر بفصل أحـد العمال خلافا لأحكام المادتين السابقتين يكون باطلا بحكم القـانون دون حاجة لاتخاذ أية اجراء آخر » .

٧ — § وفقا لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

(بنظام العاملين بالقطاع العام الجديد)

مادة ٨٤ : يكون الاختصـاص فى توقيع الجزاءات التأديبيـة كما يلى :

١ — لشاغلى الوظائف العليا كل فى حـدود اختصاصاته توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسـة عشر يوما . ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الادارة وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٢ — لرئيس مجلس الادارة بالنسـبة لشاغلى وظائف الدرجة الثالثة فما دونها توقيع أى من الجزاءات التأديبية الواردة فى البنود من ١ — ٨ من الفقرة الأولى من المـادة (٨٢) . ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات الى رئيس مجلس ادارة الشركة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه . وتعرض التظلمات من الجزءات الموقعة من رئيس مجلس الادارة لى لجنة ثلاثية يشكلها

مجلس الادارة للنظر فى هذه التظلمات ويكون من بين أعضائها عضو تختاره اللجنة النقابية •

٣ — للمحكمة التأديبية بالنسبة للجزاءات الواردة فى البنود من ٩ — ١٠ من المادة ٨٢ ، ويكون التظلم من هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا •

٤ — لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها — عدا أعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية — توقيع أى من الجزاءات الواردة فى المادة (٨٢) من هذا القانون • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

٥ — لرئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة توقيع أحد جزاءى التنبيه أو اللوم ، وله توقيع أى من الجزاءات الواردة فى البنود من ١ — ٨ على أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فيما عدا جزاء الوقف فيكون بناء على حكم من السلطة القضائية • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه • وفى جميع الحالات السابقة الواردة فى البنود من ١ — ٤ من هذه المادة تكون القرارات الصادرة بالبت فى التظلم وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية •

٦ — للمحكمة التأديبية المختصة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان العامل بالحكم » •

مادة ٨٥ : اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس أن المخالفة التى ارتكبها العامل تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة تعين قبل احالة العامل الى المحكمة التأديبية ، عرض الأمر على لجنة تشكل على الوجه الآتى :

١ ـ مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه • • • رئيسا

٢ ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية أو النقابة العامة اذا لم توجد اللجنة النقابية • • • • • • أعضاء

وتتولى اللجنة المشـار اليها بحث كل حالة تعرض عليها وابلاغ رأيها فيها لمجلس الادارة أو رئيس المجلس حسب الأحوال • وذلك فى ميعاد لا يجاوز أسبوعا من تاريخ احالة الأوراق اليها • وللجنة فى سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التى ترى الاطلاع عليها ، ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيـه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال ورأى كل عضـو من أعضائها الثلاثة مسببا • وتودع صورة من هـذا المحضر ملف العامل وتسلم صورة أخرى لكل من مديرية العمل المختصة وعضو اللجنة النقابية ومجلس الادارة أو النقابة الفرعية أو النقابة العامة حسب الأحوال • وكل قرار يصدر بفصل أحد العاملين خلافا لأحكام هذه المـادة يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أى اجراء آخر » •

٨ ـ § طبقا للقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩(١)

مادة ٤ : «تسرى الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها فيما يتعلق بتشكيل المحكمة التأديبية والجزاءات التى توقعها على موظفى المؤسسات والهيئات العامة الذين لا تجـاوز مرتباتهم ثمانين جنيها شهريا • أما من تجاوز مرتباتهم القدر المذكور فتسرى

---

(١) فى شأن سريان احكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والهيئات الخاصة .

بالنسبة اليهم فى هذا الشأن الأحكام الخاصـة بالموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها » .

مادة ٥ : « يكون تشكيل المحكمة التأديبية التى تختص بمحاكمة موظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة المنصوص عليهـا فى المـادة (١) على الوجه الآتى :

مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة . . رئيسا

موظف من ديوان المحاسبة لا تقل درجته عن الدرجة
الثانية ونائب من مجلس الدولة . . . . . عضوان

مادة ٦ : « الجزاءات التى يجوز للمحاكم التأديبية المنصـوص عليها فى المـادة السابقة توقيعها هى : ١ — الانذار . ٢ — الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز شـهرين . ٣ — خفض المرتب . ٤ — تنزيل الوظيفة . ٥ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

٩ — § طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة)

مادة ١٩ : « توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها فى القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم . على أنه بالنسبة الى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التى تضمن لها الحكومة حـدا أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات :

١ — الانذار . ٢ — الخصم من المرتب لمـدة لا تجـاوز شـهرين . ٣ — خفض المرتب . ٤ — تنزيل الوظيفـة . ٥ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مـع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع » .

مادة ٢١ : « الجزاءات التأديبية التى يجوز للمحاكم التأديبيــة توقيعها على من ترك الخدمة هى :

١ ــ غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر الذى وقعت فيه المخالفة .

٢ ــ الحرمان من المعاش مدة لاتزيد على ثلاثة أشهر .

٣ ــ الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع .

وفى جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية فى أى مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع الى حين انتهاء المحاكمة . ويستوفى المبلغ المنصوص عليــه فى البندين ١ و ٢ بالخصم من المعاش فى حدود الربع شهريا أو من المكافأة أو المال المدخر ان وجد أو بطريق الحجز الادارى » .

الفــرع الثــانى

فى بعض الدول العربية وفرنسا

أولا ــ المملكة المغربيــة

وقد نقلت النظام الفرنسى الذى أشرنا اليه فيما سلف : فسلطة التأديب هى جهة الادارة التى تملك تعيين (تسمية) الموظف . وتستطيع هذه السلطة توقيع عقوبتى الانذار والتوبيخ بمطلق حريتها ، بشرط أن يكون قرارها مسببا[١] ؛ ولكنها ملزمة قبل توقيع العقوبات الأخرى باستشارة المجلس التأديبى ، وهو عبارة عن « اللجان الادارية المتساوية الأعضاء » والمشكلة من ممثلين للادارة والموظفين بأعداد متساوية على

---

(١) بلانتى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٠ .

« بمقرر معلل » بحسب الاصطلاح الذى استعمله التشريع المغربى .

النمط الفرنسى • فتقوم السلطة الرياسية باحالة القضية الى اللجنة المشار اليها بتقرير كتابى يتضمن بوضوح الأخطاء المنسوبة الى الموظف، والظروف التى ارتكبت فيها ، ان اقتضى الحال ذلك •

وللموظف الحق فى الاطلاع على ملفه الشخصى ، وأن يتقدم الى المجلس التأديبى (اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء) بما لديه من ملاحظات كتابية وشفهية ، وأن يحضر أمامه وأن يستعين بمن يدافع عنه •

وعلى المجلس التأديبى أن يبدى رأيه فى خلال شهر من تاريخ رفع الأمر اليه • ويمتد هذا الأجل الى ثلاثة أشهر عند القيام ببحث • وفى حالة تقديم العامل الى محكمة جنائية (محكمة زجرية) فللمجلس أن يؤجل الادلاء برأيه الى صدور الحكم من تلك المحكمة •

ورأى المجلس استشارى • ولكن استثنى من ذلك عقوبة واحدة ، وهى عقوبة الفصل ، فلا يمكن للجهة الرئاسية توقيعها الا اذا اقترحها المجلس التأديبى • وفى غير هذه الحالة يتعين أن يوافق رئيس الوزراء على فصل الموظف •

ثانيا : الجمهورية العربية الليبية

أولا — رئيس المصلحة : لرئيس المصلحة ولمن يفوضـه سلطة توقيـع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب بحد أقصى قدره ثلاثون يوما فى السنة •

وللوزير توقيع العقوبتين المشار اليهما ، مع رفع الحد الأقصى لعقوبة الخصم من المرتب الى ستين يوما فى السنة ، كما يملك توقيع عقوبتى تأجيل العلاوة والحرمان منها •

وفى جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة عقوبة الخصم من المرتب على ١٥ يوما فى المرة الواحدة •

ثانيا ــ مجلس التأديب العام : ويشكل فى كل وزارة ــ لمحاكمة الموظفين الذين لا يعينون بقرارات من مجلس الوزراء ــ بمقتضى قرار من الوزير المختص ، من ثلاثة أعضاء على النحو التالى :

(أ) وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد رئيسا •

(ب) رئيس دائرة الموظفين فى الوزارة عضوا • وفى حالة قيام سبب يمنعه من الحضور يعين الوزير أحد كبار الموظفين ليحل محله بشرط أن تكون درجة هذا العضو أعلى من درجة الموظف المحال على التأديب •

(جـ) أحد الموظفين القانونيين بالحكومة (١) •

ويختص هذا المجلس بتوقيع العقوبات التى لا يملكها الوزير أو رئيس المصلحة •

ثالثا ــ مجلس التأديب الأعلى : ويختص بمحاكمة الموظفين المعينين بقرارات من مجلس الوزراء • ويشكل المجلس المشار اليه برئاسة وزير العدل ، وعضوية النائب العام ، ورئيس ادارة الفتوى والتشريع ورئيس ادارة الخدمة المدنية أو من يقوى مقامه عند غيابه (٢) •

رابعا ــ مجلس التأديب الخاص : يجوز للوزير المختص عند الضرورة أن يشكل بقرار منه مجالس تأديبية خاصة بادارات أو مصالح

---

(١) واذا كان احد اعضاء المجلس محالا الى مجلس التأديب أو يمت الى الموظف المحال الى التأديب بصلة القرابة لغاية الدرجة الثالثة ، عين الوزير المختص من يحل محله .

(٢) واذا كان الموظف المحال الى التأديب تابعا لوزارة العدل ، اختار رئيس مجلس الوزراء وزيرا يحل محل وزير العدل فى الرئاسة . واذا كان المحال عضوا فى المجلس ذاته ، اختار رئيس اللجنة عضوا آخر يحل محله (رئيس لجنة الخدمات المدنية) .

أو جهات تابعة لوزارته ، وذلك للنظر فى المخالفات التى يرتكبها الموظفون فيها من الدرجة الثالثة فما دونها . وتشكل هذه المجالس برئاسة رئيس المصلحة أو نائبه وبعضوية اثنين من الموظفين تكون درجاتهم أعلى من درجة الموظف المحال على المحاكمة .

ثالثا : الجمهورية العربية السورية

أوضحنا فيما سبق أن المشرع السورى قد صنف العقوبات التأديبية بحسب جسامتها ، وعهد الى سلطات مختلفة بتوقيع كل عقوبة بحسب جسامتها :

(آ) فعقوبة التوبيخ : توقع على موظفى الحلقتين الثانية والثالثة : فى الادارة المركزية من قبل الأمين العام ، وفى المحافظات من قبل رئيس المصلحة فى المحافظة . وتفرض من قبل الوزير المختص على موظفى المراتب الخامسة حتى الثانية .

(ب) وعقوبة قطع الراتب : وتفرض هذه العقوبة لمدة لا تجاوز شهرين على موظفى الحلقتين الثانية والثالثة : فى الادارة المركزية بقرار من الأمين العام ، وفى المحافظات بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة . وتفرض بقرار وزارى على موظفى المراتب الخامسة حتى الثانية . وعلى موظفى الحلقتين الثانية والثالثة اذا تجاوزت مدة العقوبة شهرين بذات الأداة المشار اليها .

(ج) وعقوبة ابطال الترفيع : ويوقعها الوزير بناء على رأى رئيس المصلحة واقتراح الأمين العام .

(د) العقوبات الشديدة : ويوقعها مجلس التأديب (ملحق بوزارة العدل) ويشكل من رئيس الغرفة الاستئنافية رئيسا ، وعضوين أحدهما مستشار بمحكمة الاستئناف ، والآخر موظف من المرتبة الأولى على الأقل (المرسوم التشريعى رقم ٩٠ لسنة ١٩٦٢) .

رابعا : المملكة الأردنية الهاشمية

حدد النظام رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢ السلطات التأديبية واختصاص كل منها على النحو التالى :

المادة ١٠٩ : يجرى فرض العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام على أى من موظفى الفئات الثانية والثالثة والرابعة ، على النحو التالى :

(أ) العقوبتان المنصوص عليهما فى الفقرتين أ و ب (التنبيه والانذار) بقرار من الرئيس المباشر للموظف •

(ب) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج (الخصم من الراتب الشهرى الأساسى بما لا يجاوز نصفه) بقرار من المدير •

(ج) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج و د (تأخير الزيادة السنوية لمدة عام) بقرار من الأمين العام •

(د) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج و د و ه و و (تخفيض العلاوة جزئيا أو كليا لمدة أقصاها عام وتنزيل الراتب) بقرار من الوزير •

(ه) يوقع المجلس التأديبى أيا من العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام (سبقت) •

المادة ١١٠ : يجرى فرض العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام على أى من موظفى الفئة الأولى على النحو التالى :

(أ) العقوبات المنصوص عليهـا فى الفقرات أ و ب و ج بقـرار من الوزير •

(ب) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و جـ و د و هـ بقرار رئيس الوزراء •

(جـ) يوقع المجلس التأديبى أيا من العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام •

المادة ١١٢ : يؤلف المجلس التأديبى برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية أمين عام المجلس وأمين عام ديوان المحاسبة لتوقيع العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ على أى موظف من موظفى الفئات الثانية والثالثة والرابعة •

المادة ١١٣ : يؤلف المجلس التأديبى برئاسة وزير العدل ، وعضوية رئيس المجلس ورئيس ديوان المحاسبة لتوقيع العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام على موظفى الفئة الأولى•

خامسا : المملكة العربية السعودية

ووفقا للمرسوم الملكى الصادر فى ١٣٩١/٢/١ هـ (١٩٧٢ ميلادية) بنظام تأديب الموظفين ، حدد المشرع السلطات التأديبية على النحو التالى :

مادة ٣٥ — « يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها فى المادة ٣٢ عدا الفصل [1] • ولا يجوز توقيع عقوبة على الموظف الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه واثبات ذلك فى القرار الصادر بالعقاب أو فى محضر مرفق به » •

مادة ٣٦ — « يجوز لمجلس المحاكمة أن يوقع العقوبات المنصوص عليها فى المادتين ٣٢ و ٣٣ » •

---

(١) راجع قائمة العقوبات فى مكانها من المؤلف •

أما تشكيل هيئة التأديب فقد نظمتها المواد التاليـــة من النظام المشار اليه :

مادة ١٤ — « تنشأ بموجب هذا النظام هيئـة مستقلة (هيئـة التأديب) ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتشـكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ونائب للرئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الثالثة عشرة ، وعدد كاف من الأعضاء ذوى التخصص . ويلحق بالهيئة العدد الكافى من الموظفين الاداريين المستخدمين » .

مادة ١٥ — « يعين رئيس الهيئة وتنهى خدمته بأمر ملكى . ويعين نائب الرئيس وتنهى خدمته بأمر ملكى بناء على اقتراح رئيس الهيئة ».

مادة ١٧ — « تختص هيئة التأديب بنظر القضايا التأديبية التى تحال اليها من هيئة الرقابة والتحقيق » .

مادة ١٨ — « تنظر القضايا المعروضة على هيئة التأديب بواسطة مجلس يشكل بقرار من رئيس الهيئـة ، ويتكون من رئيس وعضوين وأمين للمجلس ، وبحضور مندوب عن هيئة الرقابة والتحقيق » .

سادسا : الجمهورية العربية اليمنية

(أ) للوزير ولرئيس المصلحة — كل فى دائرة اختصاصه — توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوما فى المرة الواحدة ، بعـد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ، وبقرار نهائى مسبب .

(ب) ولا توقع العقوبات الأخرى الا بقرار من مجلس للتأديب يشكله الوزير المختص من ثلاثة من كبار موظفى الوزارة أو المصلحة ، أحدهما على الأقل بدرجة مدير عام تكون له الرئاسة .

سابعا : دولة الكويت

١ — لمدير عام الدائرة توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوما فى المرة الواحدة ، وعلى شهرين خلال اثنى عشر شهرا ، وذلك بالنسبة لموظفى الحلقة الثانية والثالثة ، ويكون قراره فى ذلك مسببا ونهائيا •

٢ — أما العقوبات الأخرى ، فلا يوقعها الا مجلس التأديب الذى يختلف تشكيله بحسب المستوى الوظيفى للموظف الذى يراد تأديبه • وذلك على النحو التالى :

(أ) يشكل مجلس التأديب بالنسبة الى موظفى الحلقة الأولى من رئيس محكمة الاستئناف العليا ووكيلها والنائب العام • ويوقع هذا المجلس عقوبتين هما : اللوم ، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى معاش التقاعد أو المكافأة أو الحرمان منها كله أو من جزء منها •

(ب) وبالنسبة الى موظفى الحلقة الثانية يشكل مجلس التأديب من مدير عام الدائرة التى يتبعها الموظف ، ومن المحامى العام أو رئيس النيابة العامة ، ومن مندوب عن ديوان الموظفين من موظفى الحلقة الثانية •

(جـ) ويشكل مجلس التأديب بالنسبة لموظفى الحلقة الثالثة من نائب مدير عام الدائرة التى يتبعها الموظف ، ومن أحد وكلاء النيابة العامة يعينه النائب العام ، ومن مندوب عن ديوان الموظفين من موظفى الحلقة الثانية •

ويجب أن يكون قرار المجلس مسببا ، ويجوز الطعن فيه أمام محكمة الاستئناف العليا خلال ثلاثين يوما من صدوره [1] •

---

(١) لم تطبق الكويت نظام القضاء الادارى حتى الآن ، وان كان دستورها قد تضمن هذا الاحتمال . يراجع مؤلفنا « السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة ، وفى الفكر السياسى الاسلامى » طبعة سنة ١٩٨٦ .

وبالنسبة للمتوظف الذى ترك الخدمة ، فانه يعاقب تأديبيا أمام المجلس التأديبى الذى كان مختصا بمحاكمته وقت وقوع المخالفة . والعقوبات التى يجوز توقيعها عليه هى :

— غرامة لا تقل عن مائة روبية ، ولا تجاوز المرتب الذى كان يتقاضاه الموظف فى الشهر الذى وقعت فيه المخالفة .

— الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

— تخفيض المعاش أو الحرمان منه من تاريخ الحكم .

ثامنا : الجمهورية العراقية

حدد المشرع العراقى السلطات التأديبية على النحو التالى :

أولا — السلطة الرئاسية : ولها حق توقيع « العقوبات الانضباطية » . وتشمل الانذار ، وقطع الراتب بما لا يجاوز عشرة أيام ، والتوبيخ ، ويوقع هذه العقوبات الوزير أو رئيس الدائرة ، أو أحد الموظفين ممن يخولهم ذلك كتابة .

وللوزير حق انذار رؤساء الدوائر واحالتهم الى مجلس الانضباط العام .

ثانيا — لجان الانضباط : وتؤلف لجنة منها فى كل وزارة من رئيس وعضوين يعينهم الوزير من كبار موظفى وزارته . وتختص اللجنة بتوقيع العقوبات التأديبية الأخرى ، كما يطعن أمامها فى القرارات التأديبية التى يصدرها الرؤساء .

ثالثا — مجلس الانضباط العام : ويختص بمحاكمة رؤساء الدوائر . ويطعن أمامه فى القرارات التأديبية الصادرة من لجان الانضباط .

تاسعا : دولة قطر

أولا ـ السلطة الرئاسية :

(أ) لمدير الدائرة المختصة توقيع عقوبة الانذار .

(ب) لنائب الحاكم توقيع عقوبة الخصم من الراتب .

ثانيا ـ مجلس التأديب : ويوقع الجزاءات الأخرى ، ويشـكل بقرار من نائب الحاكم كمـا يلى : رئيس لجنـة التظلمات الادارية رئيسا . ومدير الدائرة التابع لها الموظف ، والمفتش الادارى اذا كانت المخالفة ادارية ، والمفتش المالى اذا كانت مالية ، وأحد كبار موظفى الحكومة .

عاشرا : الجمهورية اللبنانية

أولا ـ السلطة الرئاسية :

(أ) لرئيس الدائرة أن يفـرض عقوبة التـأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام .

(ب) للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام (١) فرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز ستة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر .

(ج) للمدير العام والمحافظ فرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز عشرة أيام بناء على اقتراح مكتوب من الرئيس المباشر .

---

(١) رئيس وحدة ادارة محلية هي القضاء .

(د) للوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس ادارة التفتيش المركزى فرض عقـوبة من الدرجة الأولى(١) على ألا تفرض العقوبة الثالثة الا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة •

ثالثا ـ مجلس التأديب :

اذا رؤى توقيع عقوبة أشد مما سبق ، يحال الموظف الى مجلس التأديب المختص حسب المستوى الوظيفى الخاص به • ووفقا للقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٥ ، والمرسوم المفصل لنظامه والصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٦٧ أنشىء مجلس تأديبى عام لسائر الموظفين ، أدخل فى تشكيله العنصر القضائى ونظمت اجراءات المحاكمة أمامه •

حادى عشر : سلطنة عمان

(المرسوم السلطانى رقم ٨ لسنة ١٩٨٠)

مادة ٧٤ : لرئيس الوحدة توقيـع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة وأربعـين يوما فى السنة وبما لا يجاوز عشرة أيام فى المرة الواحدة • ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس المباشر فى توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام فى المرة الواحدة بما لا يجاوز خمسة عشر يوما فى السنة •

ويكون التظلم من العقوبات المشار اليها فى هذه المادة الى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوما من تاريخ العلم بها •

مادة ٧٥ : يشكل مجلس التأديب الادارى بقرار من رئيس الوحدة من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس • وللمجلس أن يستعين بمن يراه

---

(١) تشمل عقـوبات الدرجة الأولى ـ كما سـبق ان اوضحنا ـ التأنيب ، وحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما على الأكثر ، وتأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الأكثر .

من أهل الخبرة • وللمخالف أن يستعين بوكيل لمساعدته فى دفع الاتهامات الموجهة اليه • ويشترط ألا تقل وظيفة رئيس المجلس عن مدير عام •

مادة ٧٦ : يختص مجلس التأديب الادارى بالنسبة لشاغلى وظائف الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام بالآتى :

(أ) النظر فى ايقاف أو تمديد مدة الايقاف عن العمل طبقا لحكم المادة ٦٨ • وتكون قراراته نهائية •

(ب) توقيع جزاء من الجزاءات المنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة (٧٣) (أربع عقوبات) ولا تكون قراراته نهائية الا بالنسبة لعقوبتى الانذار والخصم من الراتب حتى عشرة أيام •

مادة ٧٧ : يشكل مجلس التأديب المركزى من ثلاثة أعضاء من كبار موظفى الدولة بقرار من رئيس مجلس الخدمة المدنية ، ويشترط ألا تقل درجة الأعضاء عن درجة الموظف المحال الى مجلس التأديب المركزى •

مادة ٧٨ : يختص مجلس التأديب المركزى بالآتى : (أ) النظر فى التظلمات المقدمة من قرارات مجالس التأديب الادارية مع مراعاة أحكام الفقرة ب من المادة ٧٦ ، وتكون قراراته نهائية • (ب) النظر فى أيقاف أو تمديد مدة الايقاف عن العمل طبقا لحكم المادة ٦٨ بالنسبة لشاغلى وظائف الجدول الخاص ، والحلقة الأولى من الجدول العام وتكون قراراته نهائية • (جـ) التحقيق مع شاغلى الوظائف المشار اليهم فى الفقرة ب من هذه المادة ، وتوقيع جزاء من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٧٣ التى يجوز توقيعها عليهم •

مادة ٧٩ : يكون التظلم من قرارات مجلس التأديب المركزى بتوقيع العقوبات الى رئيس مجلس الخدمة المدنية •

ثانى عشر : الامارات العربية المتحدة

(القانون الاتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣)

مادة ٧٠ : للوزير سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها فى الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة السابقة (الانذار والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة الدورية) على موظفى الحلقتين الثانية والثالثة . ويكون قراره فى ذلك مسببا . أما الجزاءات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من مجلس التأديب .

مادة ٧١ : فى حالة اعارة أو ندب موظف للعمل بوزارة أو جهة أخرى تكون السلطة التأديبية بالنسبة للمخالفات التى يرتكبها فى عمله المعار اليه أو المنتدب له من اختصاص الجهة التى أعير اليها أو ندب فيها .

مادة ٧٢ — يشكل مجلس التأديب لموظفى الحلقة الأولى من أحد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا رئيسا ، وعضوين يعينهما مجلس الوزراء .

مادة ٧٣ : يشكل مجلس التأديب لموظفى الحلقتين الثانية والثالثة برئاسة أحد القضاة يختاره وزير العدل ، وعضو من دائرة شئون الموظفين يختاره مجلس الخدمة المدنية وعضو من الوزارة التى وقعت فيها المخالفة يختاره وزيرها .

مادة ٧٤ : لا يجوز أن تقل درجة عضو مجلس التأديب عن درجة الموظف المحال الى المحاكمة .

ثالث عشر : الجزائر

مادة ٥٤ : السلطة التأديبية هى من اختصاص السلطة التى لها حق التعيين ، وتمارسها عند اللزوم ، بعد أخذ رأى اللجنة المتساوية الأعضاء التى تعقد جلساتها كمجلس للتأديب .

مادة ٥٦ : تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء . وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة . أما العزل فلا يمكن تقريره الا بناء على رأى موافق من اللجنة المتساوية الأعضاء .

رابع عشر : تونس

(القانون عدد ١٢ لسنة ١٩٦٨)

الفصل رقم ٤٧ : يرجع حق التأديب للسلطة التى لها حق التسمية ...

خامس عشر : فرنسا

(القانون رقم ٨٤ — ١٦ الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٨٤)

مادة ٦٧ : يمارس سلطة التأديب ، السلطة التى تملك التعيين بعد أخذ رأى اللجنة الادارية ذات التمثيل المتساوى منعقدة فى صورة مجلس تأديب ، وطبقا للشروط المقررة فى المادة ١٩ من الباب الأول من النظام العام للموظفين . ويمكن لهذه السلطة أن تقرر — بعد أخذ رأى مجلس التأديب — نشر قرارات التأديب وأسبابها .

ويتضح من هذا العرض أن جميع التشريعات العربية التى عرضنا لها فيما سبق قد التزمت المسلك الادارى فى التأديب ، اما بجعل الكلمة الأخيرة فى القرار للسلطة التى تملك التعيين [1] ، كما هو الشأن فى النظام المغربى والجزائرى والتونسى ، وهى دول تأثرت الى حد كبير بالنظام الفرنسى الذى يعتنق ذات المذهب ، واما بقصر حق السلطة

---

(١) وفى هذه الحالة يتعين ان تمارس السلطة التى تملك التعيين الاختصاص بتوقيع العقوبة التأديبية ، ولا يحق لها ان تفوض فى هذا الاختصاص الا اذا وجد نص يخولها هذا الحق وفقا للقواعد العامة .

الرئاسية على توقيع العقوبات الخفيفة ، ونقــل الاختصاص بتوقيــع العقوبات الأخرى الى مجالس تأديبية تشــكل فى نطاق الوزارة التى يعمل بها الموظف ، أو على مســتوى الدولة كلها • وهذا هو النظام الغالب •

ولقد رأينــا أيضــا أن معظم الدول العربية التى أخذت بنظام مجالس التأديب ، قد أدخلت فى تشكيل تلك المجالس عناصر قضائية • بل ان طابع تلك المجالس — من حيث التكوين — قضائى خالص ، كما هو الشــأن فى الكويت • ولكن المجلس يبقى بالرغم من ذلك مجلسا اداريا وليس محكمة •

ومهما كان تشكيل مجلس التأديب ، فان المسلم به أن ما ينتهى اليه يعتبر قرارا اداريا لا حكما • ومن ثم فانه يخضع للنظام القانونى للقرارات الادارية ، وان كانت مجالس التأديب تعتبر هيئــات ادارية ذات اختصاص قضائى ، مما يترتب عليــه استنفاد اختصاصها بعــد اصدار قراراتها ، بحيث لا يجوز لها الرجوع فيها كما سبق أن أوضحنا من قبل •

ومصر هى الدولة العربيــة الوحيدة التى أخذت بالنظام القضائى فى التأديب كما سنرى تفصيلا فى الفصل الثانى •

الفصل الثانى

السلطات التأديبية فى مصر

سارت مصر حتى عام ١٩٥٨ على الخطة التى تتبعها الدول العربية التى أشرنا الى نظمها فيما سبق ، وذلك وفقا لنصوص القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى ذكرناها فى الفصل الأول من هذا الباب . فجعل المشرع للسلطة الادارية العليا حق توقيع عقوبتين اثنتين هما الانذار والخصم من المرتب فى حدود معينة ، وخول لمجلس تأديبى بشكل على نحو معين سلطة نوقيع العقوبات الأخرى .

ولكن المشرع عدل عن هذه الخطة فى سنة ١٩٥٨ ، اذا استبدل بنظام المجالس التأديبية نظام المحاكم التأديبية ، بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم بالنسبة لمن يخضعون لقانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . واستمر ذات التقليد ى قانونى العاملين اللذين حلا محل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

هذا وقد امتد اختصاص المحاكم التأديبية الى العاملين فى القطاع العام ، بل وشمل فئات من العاملين لا يعتبرون من الموظفين العموميين حسب المدلول الفنى لهذا الاصطلاح فى القانون الادارى .

والجديد فى هذا الصدد أن المشرع أدمج المحاكم التأديبية فى القسم القضائى بمجلس الدولة ، اذ تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن القسم القضائى بالمجلس يشكل من : المحكمة الادارية العليا ، ومحكمة القضاء الادارى ، والمحاكم الادارية ، والمحاكم التأديبية ، وهيئة مفوضى الدولة . وحددت المادة ١٥ من ذات القانون اختصاص المحاكم التأديبية على النحو التالى : « تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التى تقع من :

أولا — العاملين المدنيين بالجهاز الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح ٠

ثانيا — أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه ٠

ثالثا — العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا ٠ كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها فى البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة (١) ٠

واذا كانت المحاكم التأديبية قد أصبحت جزءا لا يتجزأ من القسم القضائى بمجلس الدولة — وهو الرأى الذى نادينا به قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد — فان الطابع القضائى للتأديب كان قد تقرر قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد ٠ ومن ثم فان المبادىء التى تقررت قبل صدور هذا القانون ، ومازال تحتفظ بقيمتها ٠

وفيما يلى نعرض لاختصاص السلطات الرئاسية فى التأديب ، ثم لاختصاص المحاكم التأديبية(٢) ٠

---

(١) « ينص البندان المشار اليهما على ما يلى :
البند تاسعا : « الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية » .
البند ثالث عشر : « الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانونا » .

(٢) ولن نعرض بطبيعة الحال لنظام المجالس التأديبية التى ما تزال قائمة بالنسبة للموظفين الذين يخضعون لكادرات خاصة مثل اعضاء هيئة التدريس بالجامعات والعاملين بها ، وان كنا سوف نشير الى الأحكام العامة التى يخضع لها كل من قرارات المجالس التاديبية واحكام المحاكم التأديبية وهى عديدة .

المطلب الأول

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

وندرس هـذا الاختصاص بالنسبة للعـاملين فى الحكومة ، ثم بالنسبة للعاملين فى القطاع العام .

الفرع الأول

بالنسبة للعاملين فى الحكومة

جرى المشرع على التمييز بين نوعين من هؤلاء الرؤسـاء : وهم شاغلو الوظائف العليا ، والسلطة المختصة .

ووفقا للجدول رقم (١) المرافق للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فان شاغلى الوظائف العليا هم : المدير العام ، ووكيل الوزارة ، والوكيل الأول[١] . ومنذ صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ، أصبح من المتعين ألا تنشأ فى أية وزارة الا درجة واحدة لوكيل الوزارة لا تقابلها درجة مالية ، ويستحق شاغلها « بدل التمثيل الذى يصدر بتحديده قرار من رئيس الجمهورية » أما درجتا وكيل أول ، ووكيل الوزارة فقد استبدل بهما المشرع درجتين جديدتين هما « الممتازة » لتحل محل درجة وكيل أول ، و « العالية » لتحل محل درجة « وكيل وزارة » . أما اصطلاح « السلطة المختصة » فيشمل ـ كما ذكرنا ـ الوزير المختص ، والمحافظ المختص ، ورئيس مجلس ادارة الهيئـة العـامة المختص . ونعرض فيما يلى لاختصاص كل من الفريقين :

أولا ــ شاغلو الوظائف العليا : ولم يتغير اختصاصهم فى القانون الجديد ، عنه فى القانون الملغى ، فهم لا يوقعون الا عقوبتين هما :

---

(١) بالاضافة الى وكيل الوزارة المساعد ، وهو المنصب الذى الغى فى اعقاب صدور قانون العاملين الثالث .

الانذار ، والخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما . وغنى عن البيان أن اختصاص كل منهم مقصور على العـاملين الذين يتبعون الادارات التى يرأسها ، وأنه يخضع فى ممارسة اختصاصه للوزير الذى يرأسه ، والذى من حقه أن يمارس الاختصاصات التى سوف نشير اليها .

والعبرة فى الاختصـاص ، هى بوصف الوظيفـة ، لا بدرجتها المالية . وعلى هذا الأساس فليس كل من يشـغل « درجة » « وكيل وزارة » أو « مدير عام » أو ما يناظرها على النحو السابق توضيحه يملك سلطة التأديب المشار اليها ، وانما يقتصر هذا الحق على الرؤساء الاداريين الذين يشغلون الوظيفة كما هى مقررة فى الموازنة (بهذا المعنى فتوى المجلس فى ١٩٥٠/٣/٢٩ ، س ٤ ص ٨٢٥) .

وحق الرؤساء المشار اليهم فى التأديب حق أصـيل ، يستمدونه من القانون مباشرة . ولهذا أفتى مجلس الدولة بأن كون وكيل الوزارة يتولى الاشراف على احدى المصالح الاقليمية لا يكسبه حقا الى جانب رئيس المصلحة التى يشرف عليها ، لأن اشرافه ما قصد به الا التناسق فى العمل ، وتوجيـه المصلحة التى يشرف عليها وفق السياسة التى يرسمها الوزير دون أن يكون له تلك السلطة الرئاسـية المباشرة التى لرئيس المصلحة على العاملين بمصلحته (١) (فتواه فى ١٩٥٣/٤/٢٩ ، س ٦ ، ص ٥٦٤) .

واذا كان الأصـل أن يمارس الرؤسـاء المشـار اليهم سلطتهم التأديبية بأنفسهم ، فان المشرع قد أجاز لهم تفويض اختصاصهم فى حدود معينة ، وردت فى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ ـ المنظم للتفويض فى الاختصاصات ـ على النحو التالى :

(أ) بالنسبة الى وكلاء الوزارات (٢) : نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون المشار اليه على ما يلى : « لوكلاء الوزارات

---

(١) مع ملاحظة ان هذه الفتوى صدرت فى ظل القـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والذى كان يجعل لرئيس المصلحة سلطة اصيلة فى التأديب .

(٢) سواء اكان وكيلا عاديا أو وكيل أول .

أن يعهــدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديرى المصالح والادارة العامة » .

(ب) بالنسبة الى رؤساء المصالح (١) : تقضى الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من ذات القــانون بأنه « لرؤساء ومديرى المصــالح والادارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعــات الى مديرى الادارات ورؤســاء الفــروع والأقســام التابعة لهم » .

وعلى هذا الأساس ، فان لوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح أن يفوضوا سلطتهم فى التأديب بالنسبة الى مرءوسيهم الى الرؤســاء الذين ورد عليهم النص فى الفقرتين السابقتين ، على أن يخضع قرار الرئيس المفوض لاشراف من فوضه وفقا للقواعد المنظمة للتفويض فى الاختصاصات .

وسلطة كل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى التأديب مقيدة بعدة ضوابط أهمها :

(أ) أنها لا تسرى الا فى مواجهة العاملين الذين يجوز أن توقع عليهم العقوبتان التأديبيتان اللتان يملكهما الوكيل ورئيس المصلحة ، وهما الانذار والخصم من المرتب فى الحدود التى سبقت الاشــارة اليها . أما من عداهم فان سلطتهم تقتصر على الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة .

(ب) أن تكون عقوبة الخصم من المرتب فى نطاق الحدين اللذين وردا بالنص . فاذا استنفد الوكيل أو الرئيس نصابه ، لم يبق أمامه الا توقيع اما عقوبة الانذار أو الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة.

---

(١) بشرط ان يكونوا من درجة مدير عام على الأقل فى خصــوص ممارسة الاختصاص بالتأديب . ومع ملاحظة تغيير التسميات كما ذكرنا آنفا .

هذا ولم يقيد المشرع الرئيس الادارى الفرد فى مصر فيما يتعلق بعدد مرات توقيع عقوبة الانذار ، بعكس ما رأيناه فى بعض التشريعات العربية ، وان كانت بعض لوائح الجزاءات التى أشرنا اليها فى الباب الأول قد تضمنت بعض التوجيهات فى هذا الخصوص بالنسبة الى بعض الجرائم .

(ج) يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا . والواقع أن هذا قيد عام يرد على جميع القرارات أو الأحكام الصادرة فى مجال التأديب .

ثانيا — بالنسبة الى الوزير والمحافظ ورئيس مجلس الادارة :

وقد سوى المشرع بينهم فى الاختصاص التأديبى . وهم يمارسون نوعين من الاختصاص التأديبى : التعقيب على الرؤساء الذين يملكون سلطة التأديب ، والذين أشرنا اليهم فى الفقرة السابقة ، وممارسة التأديب ابتداء ، وذلك بالنسبة الى الموظفين الذين يتبعونهم بطبيعة الحال . وبالرغم من توحيد أحكام الاختصاص التأديبى بالنسبة الى أولئك الرؤساء الثلاثة ، فاننا نرى من الأفضل أن نعرض بالدراسة لكل منهم على حدة ، لما يحيط بكل منصب من اعتبارات خاصة ، ولسهولة عرض التطورات التشريعية التى أحاطت بكل منصب .

١ — الوزير المختص : وسلطات الوزير التأديبية تنتمى — كما ذكرنا — الى نوعين :

(أ) سلطة تأديبية مبتدأة : بمعنى أن الوزير هو الذى يوقع العقوبة التأديبية لأول مرة . ولقد اعترف للوزير بهذا الحق فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بمقتضى المادة ٨٥ (معدلة) [(١)] . وأعيد النص على ذات الحكم فى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦

---

(١) كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى أول الأمر تجعل سلطة توقيع عقوبة الانذار والخصم من المرتب لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة دون الوزير . ثم صدر القانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٥٥ بتعديل تلك المادة ومنح الوزير سلطة توقيع العقوبتين .

لسنة ١٩٦٤ فى الفقرة الثالثة حيث تقول : « وللوزير سلطة توقيع الانذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوما » • وورد ذات الحكم فى الفقرة الثانية من المادة ٨٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ودعمت سلطته فى القانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

والملاحظ أن المشرع يتجه الى تدعيم السلطة التأديبية للوزير ، بعكس الوكيل ورئيس المصلحة : فلقد كان الحد الأقصى للخصم من المرتب المقرر لهما فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ٤٥ يوما فى السنة ، فأنقصه القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الى ثلاثين يوما ، بينما رفعه بالنسبة الى الوزير الى ستين يوما • وجاء التفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ ليقرر فى المادة الثانية منه أنه « للوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات » • وضمن المشرع هذا التفسير التشريعى فى القانونين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

وهذا الحق المبتدأ للوزير فى توقيع العقوبة التأديبية ، لا ينال من حق الرؤساء الاداريين الآخرين فى توقيع العقوبة فى الحدود التى يملكونها ، ولا يجعل قرارهم بالعقاب معلقا على تصديق الوزير • ولكن قرارهم يخضع لمراجعة الوزير وفقا لاختصاصه الذى نشير اليه فى الفقرة التالية •

هذا ولقد كان الوزير فى القوانين السابقة لا يملك توقيع الا عقوبتى الانذار والخصم من المرتب ، شأنه فى ذلك شأن باقى الرؤساء الاداريين مما كان يضطره فى كثير من الأحيان الى احالة التأديب الى المحاكم التأديبية مع ما يحيط بها من بطء ، وتعقيدات ، مما أفقد التأديب أثره فى الردع • ولتلافى هذه الآثار ، دعم المشرع فى القانون الجديد سلطة الوزير (١) فى مجال التأديب ، من حيث العقوبات التى يجوز له أن يوقعها ابتداء :

---

(١) ومعها سلطة المحافظ ، ورئيس الهيئة المختص •

فقد أصبح اختصاصه يشمل توقيع العقوبات الستة المقررة فى المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتشمل : الانذار ، وتأجيل موعد العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشـــهر ، والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ، والحرمان من نصف العلاوة الدورية ، والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ، وأخيرا تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين •

بل ان المشرع فى القانون الجديد قد ذهب الى أبعد من ذلك ، وسمح للوزير أن يوقع عقـــوبات : خفض الأجر فى حدود علاوة ، وتنزيل وظيفة العامل الى الوظيفة الأدنى مباشرة ، وخفض وظيفته الى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القــدر الذى كان عليـــه قبل الترقية • ولكن المشرع قيد حق الوزير فى استعمال هذه السلطة بقيدين : الأول ألا يطبق هذا العقاب الا فى حالة المخالفات الجسيمة ، وأن تصدر لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات • ومعنى ذلك أن استعمال هذه السلطة الجديدة ، قد أصبح معلقا على صدور لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات • وهذا الاتجاه — من حيث تدعيم سلطة الوزير التأديبية — هو اتجاه محمود ، ونأمل أن يستعمله الوزراء ، حتى يحس العاملون بأن التأديب ينبع من جهة الادارة ، بسرعة وبحسم •

(ب) **سلطة تأديبية تعقيبية :** كمـــا يملك الوزير حق العقـــاب ابتداء ، فانه يملك حق التعقيب على القرارات التأديبية التى تصدر من الرؤســـاء التابعين له ، والذين يملكون توقيـــع عقوبات تأديبية أصالة أو بالوكالة • وقد أشـــار المشرع الى هذا الحق فى قوانين العاملين المتعاقبـــة ، وان كانت أحكام التعقيب قد اختلفت • فبينما نصت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على حق الوزير فى « الغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة ••• فان المادة المقابلة من القانون رقم ٤٦ لســـنة ١٩٦٤ تقول : « الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة » • وقد رتبت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى على هذه المغايرة فى الصياغة نتيجة بالغة

الأهمية ، لعلها قد تجاوزت قصد المشرع ، اذ قصرت حق الوزير فى التعقيب على القرارات الصادرة بتوقيع العقاب دون غيرها • فهى فى فتواها الصادرة فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٩ ، ص ١٨٩) تقول : « ومن حيث ان من القواعد الأصولية ، اعتبار المشرع منزها عن الخطأ وعن السهو واللغو ، وعلى ذلك فكل تعبير يستعمله لابد وأن يقصد به غرضا خاصا ومعنى متميزا • وكل مغايرة فى اللفظ يلجأ اليها بالنسبة الى وضـــع تشريعى سبق استقراره ، ويعد مصـــدرا للتشريع الجديد ، لابد أن تكون مقصودة ، ليس فى ذاتها فحسب ، بل فى آثارها ومداها القانونى ، وخاصـــة اذا كان اللفظ المستعمل فى القانون القديم لم يشمل نقدا أو اعتراضا مما يستدعى التفكير فى تناوله بالتعديل ، ونتيجة لذلك فلا مناص من القول بأن المشرع فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أورد العبارة الجديدة الخاصة بسلطة الوزير فى التعقيب على قرارات الرؤساء فى مجال التأديب قاصـــدا التعديل والمغايرة • ومن مقتضى ذلك أن ما يملكه الوزير فى التعقيب على قرارات الرؤساء فى مجال التأديب ، يتحدد بالقرارات الصادرة بتوقيع العقوبة دون القرار الصادر بالحفظ » • وانتهت الفتوى الى أن القرارات الصادرة من الرؤساء الذين يملكون سلطة توقيع العقوبات بالحفظ تكون « بمنأى عن التعقيب ، فيمتنع على الوزير الغاء القرارات الصادرة من مرءوسيه بالحفظ بعكس ما كان عليه الحال فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » •

وهذا التفسير الحرفى للنصوص ، وان اتفق مع قواعد التفسير المعروفة ، فانه يخالف أصلا هاما فى القانون الادارى ، وهو آن حق الوزير فى التعقيب على جميع القرارات الصادرة من مرءوسيه فى جميع المجالات ، هو حق أصيل ، يستمده من طبيعة منصبه ، وكونه الرئيس الادارى الأعلى • وقد أشارت الى هـــذا المعنى المحكمـــة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٥ مايو سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٨٠٩) حيث تقول بصدد تفسير المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ان تلك المادة « •• لم تنشىء للوزير ازاء هؤلاء الموظفين سلطة تأديبية ممنوعة عليه ، ازاء المستخدمين الخارجين عن الهيئة ،

وانما قصدت بذلك ايراد قيد زمنى على هذه السلطة فى خصوص الموظفين الدائمين ، وأطلقتها من هذا القيد بالنسبة الى الموظفين الخارجين عن الهيئة » .

فالجديد فى المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ومقابلتها المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، هو القيد الزمنى الذى فرضه المشرع على الوزير حين يريد استعمال حقه الأصيل فى التعقيب ، ضمانا لاستقرار مركز الموظف ، وحتى لا يظل مزعزعا مددا طوية ، يتعرض خلالها لآثار تبعية سبق أن أشرنا اليها .

ويلاحظ أن المشرع قد أفسح للوزير فى استعمال سلطة التعقيب فى القوانين التالية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، من حيث بدء سريان المدة ، فلقد كانت مدة الشهر فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تسرى من تاريخ صدور القرار بالعقوبة . أما فى القوانين التالية فان المشرع قد استبدل بعبارة الشهر فى القانون القديم عبارة ثلاثين يوما (١) ، وجعل المدة تسرى من تاريخ « ابلاغه بالقرار » . ويمكن أن يحدث عملا أن يتأخر ابلاغ الوزير بالقرار التأديبى مما يؤدى الى تعريض مركز الموظف المعاقب الى عدم الاستقرار .

ولقد أشار المشرع بعد ذلك صراحة الى صور التعقيب التى يمارسها الوزير بالنسبة الى القرار الصادر بتوقيع العقاب : فهى تشمل ، فضلا عن الموافقة على القرار المبلغ اليه ، الغاءه ، أو تعديله ، وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها . وله أيضا اذا ألغى العقوبة أن يحيل العامل الى المحاكمة التأديبية فى خلال المدة المحددة ، وله فضلا عن ذلك أن يأمر بحفظ التحقيق .

---

(١) وتحديد المدة بالأيام أدق ، بالنظر الى اختلاف طول الأشهر وفقا للتقويم الميلادى المعمول به اذ تتراوح تلك المدة — كما هو معروف — بين ٢٨ يوما وواحد وثلاثين يوما .

كما قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٤٨٣) أن من حق الوزير أن يعقب على القرار التأديبى الصادر من أحد الرؤساء بالخصم من المرتب الى استصدار قرار جمهورى بفصل الموظف بغير الطريق التأديبى ، وأن استعمال الوزير لهذا الحق لا يتعارض مع ما نصت عليه المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ من تخويل مدير النيابة الادارية حق اقتراح هذا الفصل • ولقد ذكرنا فيما سبق أن الفصل غير التأديبى لا يعتبر عقوبة تأديبية ، ومن‌ثم يمكن الجمع بينه وبين العقوبات التأديبية التى توقعها السلطة المختصة • كما أشرنا الى التغيير الجوهرى الذى طرأ على هذا الحق بعد صدور الدستور الجديد •

وحق الوزير فى ممارسة التأديب ابتداء أو تعقيبا ، لا ينـال من السلطة الأصيلة المقررة لغيره من الرؤساء فى هذا الشـأن • وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة فى فتواها الصادرة فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ٢١ ، ص ٩٢) — بعد أن استعرضت التطور التشريعى للمادة ٨٥ من القـانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وأنها كانت تقصر حق توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب على الوكيل ورئيس المصلحة دون الوزير ، ثم عدلت سنة ١٩٥٥ وخول الوزير ذات الحق — تقول الجمعية : « وعلى هـذا الأساس فليس من شأن منح هذا الاختصاص للوزير ، سلب وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة اختصاصهما الأصيل فى هذا الصدد ، بل أضحى هذا الاختصاص مشتركا » • ثم استطردت تقول : « ولم يختلف الوضع بصدور القانون رقم ٤٦ لسـنة ١٩٦٤ ، اذ تتشابه المادة ٦٣ منه فى جوهرها مع المادة ٨٥ المشـار اليها ، الأمر الذى يتعين معه تفسير المادة ٦٣ على ضوء ما سبق ذكره ••• بمعنى أن يكون لكل من الوزير ووكيل الوزارة ورئيس المصلحة سلطة توقيـع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب فى الحدود التى بينتها المادة ٦٣ دون أن يتطلب ذلك تفويضا من الوزير باعتباره اختصاصا أصـيلا مقررا لهما بمقتضى القانون » •

ورتبت الجمعية العمومية على ذلك نتيجة هامة ، وهى حق الوكيل ورئيس المصلحة فى رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، دون حاجة

الى اذن مسبق من الوزير • وبررت ذلك بقولهـا : « ومن حيث أن المادة ٨٥ (من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمقابلة للمادة ٦٣ من القانون التـالى) لم تبين صاحب السلطة فى رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، ولم يكن المشرع فى حاجة الى هـذا البيـان ، اذ أن الاختصاص برفع الدعوى متفرع من الاختصاص بتوقيع العقوبة ، وأن من يملك توقيع العقوبة على الموظف ، يملك بداهة رفع الدعوى التأديبية عليه ، فرفع الدعوى التأديبية لا يعد جزاء ، اذ هو لا يعدو أن يكون احتكاما للمحكمة التأديبية • وتأسيسا على ما تقدم ، يكون لكل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه سـلطة رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، سواء تم التحقيق بمعرفة الجهة الادارية وحدها أو عن طريق النيابة الادارية ، وذلك دون حاجة الى تفويض من الوزير ، كمـا يملكان سلطة حفظ التحقيق دون تفويض أيضا (١) » •

٢ ـ المحافظ : ويملك المحافظ ـ وفقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل ـ فى حدود اختصاصه ، توقيع العقوبات التى يملكها الوزير ابتداء ، كما أن له ذات اختصاص الوزير من حيث التعقيب على القـرارات التأديبية التى يوقعها غيره من الرؤســاء فى نطاق المحافظة •

هذا ويعتبر المحافظ ـ وفقا للمادة ٢٦ من القـانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (المعدل) والتى تقابل المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (بنظام الحكم المحلى) ـ « ممثلا لرئيس الجمهورية

---

(١) واستطردت الجمعية العمومية تزيل لبسا فى تفســير النصوص بقولها : « أما ما ورد فى المادة ١٢ من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ « باعادة تنظيم النيابة الادارية » من احالة الأوراق الى الوزير أو من يندب لذلك من وكلاء الوزارة أو رئيس المصلحة » فلا يعدو ان يكن الغرض من ذلك هو توجيه الخطاب للوزير بوصفه الرئيس الأعلى للوزارة التى يتبعها الموظف أو يندبه الوزير لذلك ، دون ان يسلب الاختصاص الأصيل لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه بمقتضى المادة ٦٣ من القـانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ سالف الذكر » .

بالمحافظة » وكانت المادة السادسة معدلة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (بنظام الادارة المحلية ، الذى استحدث هذا المنصب) تجعل المحافظ « ممثلا للسلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه » وتفريعا على هذا المبدأ ، خول المشرع المحافظين فى القوانين المنظمة للادارة المحلية سلطات واسعة فى نطاق محافظاتهم يعنينا منها ما يتعلق بالتأديب ، فقد نصت المادة ٢٧ مكررا من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (المعدل) — وكانت تقابلها المادة ٢٩ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ — على أن « يكون المحافظ رئيسا لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير . ويختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصها الى الوحدات المحلية — فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها — بما يأتى :

(أ) اقتراح نقل أى عامل من المحافظة ، اذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة .

(ب) ابداء الرأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة .

(جـ) الاحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزير .

(د) طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة .

ويجب أن يخطر المحافظ السلطة المختصة بما اتخذه من اجراء أو أصدره من قرارات فى الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها .

ويجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته » .

وكانت تقابل هذه المادة الفقرة الأخيرة من المادة السادسة (معدله) من القانون رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ بنظام الادارة المحليه ، ونصها : « يتولى المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لم ينقل القانون اختصاصاتها الى مجلس المحافظه ، ويشرف على جميع موظفيها ، ويعتبر الرئيس المحلى لهم عدا رجال القضاء ومن فى حكمهم وفقا لما تحدده اللائحه التنفيذية • ويختص المحافظ بالنسبة الى هؤلاء الموظفين بما يأتى : (أ) •••• (ب) توقيع الجزاءات التأديبية على جميع موظفى فروع الوزارات المشار اليها بالمحافظة فى حدود اختصاص الوزير • وتسرى الأحكام المتقدمة الخاصة بسلطة المحافظ فى شأن موظفى الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها الى المجالس المحلية بالنسبة لممثلى فروع الوزارات التى نقلت اختصاصاتها الى هذه المجالس » • ولتوضيح ما ورد بهذه المواد نقول : ان الموظفين العاملين فى نطاق المحافظة ، ممن ينتمون الى السلطة التنفيذية ، ينقسمون الى فئتين :

الفئة الأولى : وتشمل الموظفين الذين يعملون فى جهات نقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، وهؤلاء يتبعون المحافظ مباشرة ، وهو رئيسهم الأعلى ، وله عليهم سلطة الوزير بصريح النصين اللذين أشرنا اليهما •

الفئة الثانية : وتشمل الموظفين الذين يتبعون وزارات لن تنقل اختصاصاتها الى الادارة المحلية ، ولكنهم يعملون فى نطاق المحافظة ، مثل موظفى وزارة الخزانة ، والرى ، والتموين ••• الخ أى فى مرافق ذات طابع قومى • وهؤلاء الموظفين تشرف عليهم جهتان : الوزارات التى يتبعونها ، والمحافظ باعتباره الرئيس المحلى • ومن ثم فقد أثير تساؤل فى ظل القانون القديم حول الجهة المختصة بتوقيع العقاب التأديبى : هل هى المحافظ وحده ، أم المحافظ بالاشتراك مع السلطات الرياسية فى الوزارات التى يتبعها أولئك الموظفون ؟

وقد استقر الرأى على أن سلطة التأديب بالنسبة الى الموظفين المشار اليهم تنحصر فى المحافظ دون مشاركة من الجهات الرئاسية فى

وزاراتهم • نجد هذا المعنى واضحا فى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١١ نوفمبر سنه ١٩٦٧ (س ١٣ ، ٥٧) فى قضيه تتلخص ظروفها فيما يلى : نسبت الى احد مفتشى الماليــه بمحافظة الغربية امور جوزى عنها بالخصم من راتبــه خمسة ايام من قبل مدير عام مصلحه الاموال المقررة ، فطعن المفتش فى القرار الصادر بتوقيــع العقاب بناء على عيب فى الاختصاص ، استنادا الى أن الذى يملك توقيع العقوبة هو المحافظ لا المدير المشار اليه • فاقرت كل من محكمة القضاء الادارى ، والمحكمة الادارية العليا ، الدفع المشار اليــه • وقالت محكمة القضاء الادارى بهذا الخصوص : « ان المدعى كان يشغل عنــد وقوع المخالفه وظيفهمفتش ماليــة بمحافظة الغربية ، فيكون المختص باصدار القرار هو المحافظ اعمــالا لقانون الادارة المحلية » • وأضافت المحكمة تبرر وجهة نظرها فقالت : « ••• انه مما يؤيد هذا النظر ما خوله القانون المذكور للســيد الوزير ، فى المادة ٩٣ منه : اذا أسفر التفتيش على أعمــال المجلس المحلى فى شئون المرفق المعنى به من سلطة معاقبة موظف المرفق بالمجلس المتسبب فى وقوع خطأ أو اهمال ، اذ أن تقرير هذه السلطة فى التشريع لا يكون تطبيقا لأصل ، وانما يرد استثناء من هذا الأصل ، وهو عدم مكنة الوزير معاقبة هؤلاء الموظفين الا فى الحالة سالفة البيان » (١) •

وعند عرض الأمر على المحكمة الادارية العليا أقرت ما ذهبت اليــه محكمة القضــاء الادارى ، وتبنت أسبابها ، وأضافت اليها : « ••• انه لا يسوغ القول باختصاص رئيس المصلحة المركزى بتوقيع العقوبات على موظفى فرع الوزارة بالمحافظة ، لما يؤدى اليــه هذا القول من ازدواج فى الاختصاص ، وهو أمر تأباه طبائع الأشياء ، ومقتضيات التنظيم الادارى للمصالح العامة ، ويضطرب معــه سير المرافق العامة • ومما لا شك فيه أنه اذا كان رئيس المصلحة المحلى يحجب بسلطته فى التأديب سلطة رئيس المصلحة المركزى فى نطاق المحافظة ، فأولى أن تحجب السلطة التأديبية للمحافظ ، وهى سلطة

---

(١) واعتبرت المحكمة القــرار الصــادر بتوقيــع العقوبة معــدوما — لا مجرد غير مشروع — لاغتصاب سلطة التأديب .

وزير ، اختصاص رئيس المصلحة المركزى فى هذا الشأن ، خاصة وأن الاختصاص واجب على الموظف المنوط به ، وليس حقا له • وأنه اذا ناط التشريع بموظف ما ، اختصاصا معينا بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل فيه محل صاحبه الا بناء على حكم القانون (أصالة أو تفويضا) والا كان المتصـدى مغتصبا للسلطة • وليس فى نصوص القانون ما يجيز لرئيس المصلحة المركزى أى سلطة فى تأديب العاملين بنطاق المحافظة » (١) »

وقد رتبت المحكمة الادارية العليا وقسم الرأى النتائج الطبيعية المتولدة على المبدأ السابق •

فالمحكمة الادارية العليا تقرر فى حكمها الصـادر فى ٢٥ مايو سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٩٦٥) أنه اذا رفعت دعوى بالغاء العقوبة التأديبية الموقعة ضد أحد الموظفين المشار اليهم ، فيجب أن توجه الى المحافظ لا الى الوزير المختص ، والا كان جزاء ذلك البطلان • فهى تؤكد : « ••• سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه طبقا للمادة السادسة من قانون الادارة المحلية ••• فان السيد المحافظ هو الذى يمثـل السلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ، وله الحق فى توقيع الجزاءات التأديبية على جميع موظفى فروع الوزارات التى نقلت اختصاصاتها الى المجالس المحلية ، وتلك التى لم ينقل القانون اختصاصها ، فى حدود اختصاص الوزير ••• كما أنه طبقا للمادة ٥٣ من القانون المذكور ، فان السـيد المحافظ هو الذى يقوم بتمثيل المحافظة أمام المحاكم وغيرها من الهيئات •••

وأنه يسـتفاد من هذه النصوص أن الدعوى التى ترفع بطلب الغاء قرار الجزاء الذى يصدره المحافظ على أحد موظفى فروع تلك الوزارة بالمحافظة ، يجب أن يختصم فيها السيد المحافظ » •

---

(١) واضافت المحكمة الادارية العليا فى نهاية الحكم : « وغنى عن البيان أن هذا الحكم لا يمنـع الجهة الادارية من اعادة عرض الأمر على السيد المحافظ المختص باصدار قراره فى شأن المخالفات المنسوبة للمدعى ».

أما قسم الرأى فقد أفتى بما يلى :

— لرؤساء المصالح ، وهم ممثلو الوزارات فى مجلس المحافظة ، سلطة التأديب على موظفى الأجهزة التى يرأسونها « ... ومن ثم لا يحتاج الأمر الى تدخل فى المجال ذاته من جانب الأجهزة المركزية بالوزارات ، لأن هذا التدخل يؤدى الى ازدواج السلطة فى مجال واحد ، مما يأباه التنظيم الادارى السليم ، فضلا عما يؤدى اليه من تعطيل للسلطة التى نقلها المشرع الى الأجهزة المحلية » (فتوى الجمعية العمومية فى ٤ مايو سنة ١٩٦٦ ، س ٣٠ ، ص ٢٥٣) .

— أصدر وزير الزراعة قرارا بتفويض مدير الزراعة المساعد للشئون الادارية فى توقيع بعض الجزاءات على العاملين فى محافظة قنا ممن يدخلون فى اختصاص مديرية الزراعة بتلك المحافظة . استعرضت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى المواد ٦ و ٨٧ و ٩٣ من قانون الادارة المحلية والمادتين ٢٢ و ٦٥ من اللائحة التنفيذية لذلك القانون ثم قالت : « يبين مما تقدم أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين فى دائرة المحافظات من الوزارات التى نقلت اختصاصاتها الى المجالس المحلية معقود لممثلى هذه الوزارات فى مجالس المحافظات فى حدود سلطة رئيس المصلحة ، وللمحافظ فى حدود سلطة الوزير ووكيل الوزارة . أما بالنسبة للعاملين فى دائرة المحافظة من الوزارات التى لم ينقل اختصاصاتها الى المجالس المحلية — عدا رجال القضاء ومن فى حكمهم — فالاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية معقود للمحافظ دون غيره من الرؤساء فى الوزارات ، كل ذلك دون الاخلال بسلطة الوزير المنصوص عليها فى المادة ٩٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ومن حيث أن الاختصاص باصدار لائحة الجزاءات داخل نطاق المحافظة معقود للمحافظ دون غيره من الوزراء ... وعلى ذلك فان القرار الصادر من وزير الزراعة والاصلاح الزراعى مخالف للقانون بالنسبة للتفويض فى الجزاءات » .

وتصدق هذه المبادىء فى ظل القانون الجديد للحكم المحلى ، الذى تبنى الأحكام القديمة فى هذا الصدد مع ملاحظة أن قانون الحكم المحلى الجديد قد أضاف حكمين جديدين هما :

أولا — الزام المحافظ بأن يخطر السلطة المختصة بما اتخذه من اجراء أو أصدره من قرارات بالنسبة الى الموظفين الذين يتبعونها ، وذلك خلال سبعة أيام — وكانت ثلاثة فى القانون الملغى — من تاريخ اتخاذه لها ، حتى تكون الجهة التى يتبعها الموظف على علم بما يتخـذ قبله من اجراءات تأديبية ، قد ترتب عليها تلك الجهة آثارا أخرى فيما يتعلق بحياته الوظيفية •

ثانيا — بالنسبـة للعاملين التابعين للهيئـات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة ، فان المشرع قد وقف موقفا وسطا ، اذ قصر سلطة المحافظ بالنسبة اليهم على مجرد « طلب التحقيق واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصـة • » ومعنى ذلك أن الكلمة الأخيرة ستكون للجهة التى يتبعها الموظف • ولعل هذا التمييز يرجع الى طبيعة النشاط الذى يزاوله هذا الفريق من العاملين ، وهو نشاط اقتصادى ، تحيط به اعتبارات لا يحسن الحكم عليها الا الجهات الرياسية المتخصصة • واذا حدث خلاف بين المحافظ ، وبين تلك الجهات، فانه سوف يحل عن طريق الوزير المختص بالحكم المحلى ، والوزير الذى يتبعه الموظف المراد توقيع عقوبة عليه •

٣ — رئيس مجلس الادارة : وهو يمارس ذات اختصاصات الوزير والمحافظ التى شرحناها فيما سلف بالنسبة للعاملين فى الهيئة العامة التى يرأس مجلس ادارتها ، سواء من حيث سلطة توقيع العقوبة ابتداء أو من حيث التعقيب على القرارات الادارية التى تصدر من غيره ممن يملكون سلطة التأديب على التفصيل السابق •

ثالثا : قواعد توزيع الاختصاص : ان سـلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية ووسيلة لتقويم العمل بالمرفق الذى يتبعه الموظف • ومن ثم فان الرئيس الادارى المختص بتوقيع العقاب ، هو الرئيس الذى يتبعه الموظف ، والذى له عليه سلطة التوجيه والاشراف • ولكن هـذا المبدأ العام يحتاج الى توضيح من النواحى التالية :

١ — لا صعوبة فى الأمر اذا وقعت المخالفة التأديبية فى الجهـة التى يعمل بها الموظف بصفه أصلية ، فالذى يملك العقاب هو رئيس الموظف على التفصيل السابق .

٢ — اذا كان الموظف معـارا أو منتدبا أو مكلفا ووقعت منـه المخالفة فى الجهة التى اعير اليها أو انتدب أو كلف بها ، فان المشرع قد واجه هذه الحالة بحسم فى الفقرة الأخيرة من المادة ٨٢ من القـانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) تقضى بأنه « تكون الجهة المنتدب أو المعـار اليها العامل أو المكلف بها ، هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا للأحكام سـالفة الذكر ، وذلك عن المخالفات التى يرتكبها خلال فترة الندب او الاعارة أو التكليف » . ومعنى ذلك أن المخالفات التى يرتكبها هذا الفريق قبل الندب أو الاعارة أو التكليف تبقى من اختصاص الجهة التى كانوا يتبعونها قبل ذلك ، حتى ولو اكتشفت بعد الندب أو الاعارة أو التكليف . وكانت الجمعيـة العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة قد استثنت من هذا الحكم ، المعارين أو المنتدبين الذين تحكمهم نظم خاصة ، وذلك فى فتواها الصادرة فى ٢٨ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ص ٢٣٣) حيث تقـول : « من حيث ان قوانين السلطة القضـائية ومجلس الدولة والنيابة الادارية وتنظيم الجامعات ناطت سلطة تأديب أعضاء الهيئات التى تنظمها الى مجالس أو لجان تأديب مشكلة تشكيلا خاصا ، كما حددت عقوبات تأديبية خاصـة ، ومن ثم فان النصوص المنظمة لهذا كله تعتبر نصوصا خاصة يمتنع معها اعمال نص المادة ٦٣ من قانون نظام العاملين المدنيين سالفة الذكر (رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) فتختص هيئـات التأديب المشـكلة بالقوانين المشـار اليها بمحاكمة الخاضـعين لها أصـلا عن المخالفات التى يرتكبونها أثنـاء اعارتهم أو ندبهم » .

واستطردت الفتوى تقـول انه فى حالة نقـل واحد من الفئات المشار اليها الى وظيفـة فى الكادر العام ، فانه يخضـع لاختصاص

---

(١) ولها مقابل فى قوانين العاملين الأخرى .

السلطة التأديبية الجديدة حتى بالنسبة للوقائع التى يكون قد ارتكبها قبل نقله . « ... لما كان التأديب انما تختص به الجهة الادارية التابع لها الموظف وقت محاكمته ، والعقوبات التأديبية انما تصيب العامل فى مركزه الوظيفى الجديد ، فلا ينعقد الاختصاص بتوقيعها الا للجهة صاحبة السلطان على هذا المرفق الجديد ، وهى التى تقدر الاعتبارات الكثيرة التى تراعى فى توقيع الجزاء ، وتكون كافية لاصلاح العامل الذى أصبح تابعا لها ، وأثره فى علاقته بمرءوسيه وأثره المانع عن ترقيته عندها » .

وغنى عن البيان أن الأحكام السابقة كلها مشروطة بأن تتم الاعارة الى جهة حكومية . أما اذا كانت الاعارة الى جهة خاصة ، فان سلطة التأديب تظل للجهة الحكومية التى يتبعها الموظف ، وذلك اذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف يشكل جريمة تأديبية على النحو الذى سبق تفصيله (ادارية عليا فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٠ س ٦ ، ص ١٩٠).

٣ — اذا ارتكبت المخالفة فى جهة أخرى غير التى يعمل بها الموظف ، كأن اكتشفت الجريمة بعد نقله الى وزارة أخرى ، فانه يحكمها ذات المبدأ السابق . وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى فتواها الصادرة فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ص ٢٦٨) « ان المسلم أن الجهة المختصة بمساءلة الموظف عما يرتكبه اخلالا بو اجبات وظيفته هى التى وقعت فيها المخالفة ».وهى تزيد هذا المعنى ايضاحا فى فتواها الصادرة فى ١٩٦٥/٩/٢٨ . فتقول : « ان العبرة فى تحديد الجهة التى لها ولاية المساءلة التأديبية هى الجهة التى تتولى الاشراف وقت وقوع المخالفة الادارية سواء كان العامل تابعا لها أصلا ، أو منتدبا أو معارا بها ، ما دام أن الخطأ قد وقع منه أثناء مدة تبعيته لها أو ندبه أو اعارته اليها . فالمناط فى تحديد السلطة التأديبية هو بتاريخ وقوع المخالفة والجهة التى اقترفت فيها ، ولو تتبع العامل بعد ذلك لجهة أخرى ، اذ تظل الجهة الأولى صاحبة الولاية فى مساءلته عما فرط منه » (١) .

---

(١) مشار اليها فى مؤلف الأستاذين عبد الحليم مرسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٧ .

٤ — هذا وقد استحدث قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٨٩ منـه ، حكما بمقتضاه يجوز — بقرار من رئيس مجلس الوزراء — نقل اختصاص التأديب من الجهـة الأصلية التى يتبعها العامل الى الجهة ألتى يباشر فيها عمله ، وذلك فى الجهات التى تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة الى المخالفات التى تقع فى هذه الجهات ، وذلك اختصارا للوقت والاجراءات .

الفرع الثانى

بالنسبة للعاملين فى القطاع العام

وأول ما يلاحظ بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، أن المشرع بالنسبة اليهم كان موزعا بين اعتبارين :

الأول : تدعيم سلطة الرؤساء بالنسبة الى العاملين حتى يمكن زيادة الانتاج ، ومنع الانحرافات قبل أن تستفحل . ولهذا فقد خول الرؤساء توقيع عقوبات لم يكن يملكها حتى الوزراء بالنسبة للعاملين الحكوميين وقبل أن تتقرر فى قانون العاملين الجديد على النحو الذى رأيناه فيما سلف . والاعتبار الثانى : تحقيق الضمان للعـاملين فى مواجهة بعض الرياسات التى قد لا تستسيغ المكاسب التى حققها المد الاشتراكى للعاملين . ولهـذا تنوعت وتعقدت الاختصاصات بتوقيـع العقوبات التأديبية بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، وعومل بعض العاملين الذين يعتبرون قانونا من قبيل الأجراء ، معـاملة الموظفين العموميين فى مجال التأديب على خلاف المبادىء الفقهية المسلمة .

واعمالا للمبادىء السابقة ، فان المشرع حرص فى القانون الجديد — رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ — على أن يربط بين سلطة توقيع العقوبة ، وطريقة التظلم منها ، وذلك على النحو التالى :

أولا : لشاغلى الوظائف العليـا — كل فى حـدود اختصاصه — سلطة توقيـع جزائى الانذار والخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين

يوما فى السنة ، بحيث لا يزيد العقاب فى المرة الواحدة على خمسة عشر يوما •

أما التظلم من هذه العقوبة فيكون الى رئيس مجلس الادارة ، وذلك فى خلال ١٥ يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء •

ثانيا : لرئيس مجلس الادارة — بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثالثة فما دونها — حق توقيع عقوبات الانذار ، وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ، والحرمان من نصف العلاوة الدورية ، والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ، وتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين ، وخفض الأجر فى حدود علاوة ، والخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة (١) •

أما التظلم من هذه الجزاءات فيكون الى رئيس مجلس ادارة الشركة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه • ويجب عرض التظلمات من العقوبات التى يوقعها رئيس مجلس الادارة على لجنة ثلاثية ، يشكلها مجلس الادارة ، على أن يكون من بين أعضائها عضو تختاره اللجنة النقابية •

ثالثا : لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها — عدا أعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية — توقيع أى من الجزاءات المقررة فى المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه •

---

(١) وهى العقوبات الثمانية الأولى المقررة فى الفقرة الأولى من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

رابعا : لرئيس الجمعية العمومية للشركة ـ بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ـ توقيع أحد جزائى التنبيه أو اللوم • وله توقيع أى من الجزاءات الثمانية السابقة على أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فيما عدا جزاء الوقف ، فيكون بناء على حكم من السلطة القضائية المختصة •

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه•

خامسا : المحكمة التأديبية المختصة : وتمارس ـ وفقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ـ نوعين من الاختصاصات :

١ ـ توقيع العقوبة ابتداء : وقد ورد النص عليها فى الفقرة الثالثة من المادة ٨٤ من القانون المشار اليه ، والتى تخول المحكمة التأديبية توقيع الجزاءات المقررة فى البنود من ٩ الى ١١ من المادة ٨٢ وتشمل عقوبات : الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما يتجاوز القدر الذى كان عليه قبل الترقية ، والاحالة الى المعاش ، والفصل من الخدمة •

ولا يفهم من هذا أن اختصاص المحكمة مقصور على هذه العقوبات وحدها ، بل ان لها أن تطبق أيا من العقوبات المقررة فى المادة ٨٢ أعمالا للقاعدة المسلمة من أن من يملك الأكثر يملك الأقل • والتظلم من أحكام المحكمة التأديبية فى هذه الحالة ، يكون أمام المحكمة الادارية العليا •

وللمحكمة التأديبية أيضا سلطة توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة بالنسبة الى رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ، وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا •

٢ — النظر فى التظلمات التى توقعها جهة أخرى : وقد ورد النص على هذا الاختصاص فى الفقرة الرابعة من المادة ٨٤ ، وهو خاص بالعقوبات التى يوقعها مجلس الادارة بالنسبة الى شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها ، وفى الفقرة الخامسة بالنسبة الى العقوبات التى يوقعها رئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ، ويجب أن يتم التظلم فى الحالتين خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه • وقد روعى فى تقصير مدة الطعن توفير الاستقرار فى قطاعات الانتاج •

ونظرا لدواعى الاستقرار ، فقد نص المشرع فى البند الأخير من الفقرة (٥) من المادة ٨٤ على أنه « فى جميع الحالات السابقة ، الواردة فى البنود من رقم ١ — ٤ من هذه المادة ، تكون القرارات الصادرة بالبت فى التظلم ، وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية » •

وزيادة فى منطق الضمان بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، فان المشرع قد ضمن المادة ٨٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حكما بمقتضاه أنه اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس — فى الحالات المشار اليها فيما سبق — أن المخالفة التى ارتكبها العامل تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة ، فمن المتعين قبل احالة العامل الى المحكمة التأديبية عرض الأمر على لجنة تشكل من : مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه رئيسا ، ومن ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية أو النقابة العامة اذا لم توجد اللجنة النقابية ، ومن ممثل للشركة عضوين • وتتولى اللجنة المشار اليها بحث كل حالة تعرض عليها وابلاغ رأيها فيها لمجلس الادارة أو رئيس المجلس حسب الأحوال ، وذلك فى ميعاد لا يجاوز أسبوعا من تاريخ احالة الأوراق اليها • وللجنة فى سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التى ترى الاطلاع عليها • ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات ، وما سمعته من أقوال ورأى كل عضو من أعضائها الثلاثة مسببا • وتودع صورة من هذا المحضر فى ملف العامل ، وتسلم صورة أخرى لكل

من مديرية العمل المختصة ، وعضو اللجنة النقابية ، ومجلس الادارة أو النقابة الفرعية أو النقابة العامة حسب الأحوال - وكل قرار يصدر بفصل أحد العاملين خلافا لأحكام هذه المادة يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أى اجراء آخر • ولكن يجب فى هذا المقام أن نشير الى حكم المحكمة الادارية العليا الذى تغاضى عن اعمال هذا الحكم اذا تعمد ممثل العاملين عدم الحضور بدون مبرر شرعى لتعطيل حكم القانون رغم دعوته للحضور أكثر من مرة (١) •

المطلب الثانى

المحاكم التأديبية

١ — أنشئت المحاكم التأديبية لأول مرة فى مصر بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية) وقد بررت المذكرة الايضاحية لهذا القانون الاصلاح الجديد بقولها :

« وقد تضمن الباب الثالث من المشروع نظام المحاكم التأديبية • ويقوم المشروع على أساس تلافى العيوب التى اشتمل عليها النظام الحالى فى شأن المحاكمات التأديبية • ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية : ١ — تعدد مجالس التأديب التى تتولى المحاكمة ٢ — بطء اجراءات المحاكمة • ٣ — غلبة العنصر الادارى فى تشكيل مجالس التأديب (٢) • وما من شك فى أن هذا التعدد ضار بهذه

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « القضاء الادارى » الكتاب الأول : قضاء الالغاء طبعة سنة ١٩٨٦ .

(٢) تشير المذكرة الايضاحية الى المجالس التأديبية التى كانت قائمة فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وتشمل :
(أ) مجلس التأديب الأعلى ، ويختص بمحاكمة الموظفين من درجة وكيل وزارة مساعد فما فوقها .
=

المحاكمة فضلا عما يثيره من التعقيدات ، لذلك نص المشروع على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان ... وبذلك قضى على التعدد المعيب الذى احتواه النظام الحالى » . ثم استطردت المذكرة الايضاحية تبين الوسائل التى لجأ اليها المشرع فى النظام الجديد للتغلب على بطء الاجراءات وذكرت من ذلك : ١ — الزام المحاكم التأديبية بأن تفصل فى القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة (م ٢١) . ٢ — قيام سكرتارية المحكمة باخطار صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع أوراق التحقيق(١) . ٣ — عدول المشروع عما كان يقضى به القانون القديم من جواز استئناف القرارات التأديبية « لما يترتب على اباحة الاستئناف من اطالة اجراءات المحاكمة » . وأشارت المذكرة الايضاحية أخيرا الى ابراز خصائص النظام الجديد ، وهو « تغليب العنصر القضائى فى تشكيل المحاكم التأديبية ، وذلك بقصد تحقيق هدفين :

١ — توفير ضمانة واسعة لهذه المحاكمات ، لما يتمتع به القضاء من حصانة يظهر أثرها ولا ريب فى هذه المحاكمات ، ولأن هذه المحاكمات أدخل فى الوظيفة القضائية منها فى الوظيفة الادارية .

٢ — صرف كبار موظفى الدولة الى أعمالهم الأساسية ، وهى تصريف الشئون العامة ، وذلك باعفائهم من تولى هذه المحاكمات التى تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذى ينصب أساسا على ادارة المرافق

= (ب) مجلس التأديب العالى ، ويختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية الى درجة مدير عام .

(جـ) مجلس التأديب العادى ويختص بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثالثة .

(١) واوردت المذكرة الايضاحية عيب بطء الاجراءات وركزته فى ناحيتين :

(أ) ان ثبوت ادانة الموظف بعد وقت طويل ، يفقد الجزاء الذى يوقع عليه كل قيمته من حيث ردعه هو وجعل العقاب عبرة لغيره ، لأن العقاب يوقع فى وقت يكون قد أمحى فيه أثر الجريمة التى وقعت من الأذهان .

(ب) أن من الخير الا يظل الموظف البرىء معلقا أمره مما يصرفه عن اداء عمله الى الاهتمام بأمر محاكمته .

العامة الموكولة اليهم . أما هذه المحاكمات فمسألة عارضـة تعطل وقتهم » .

على أن المذكرة الايضاحية استدركت فقالت : « ولم يفت المشرع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة عن الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم ، وظروف كل منهم من حيث العمـل مما يكون له أثر على محاكمتـه ، فنصت المادة ٢١ على ... سماع أقوال الرئيس الذى يتبعـه الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو من ينـدبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك » .

٢ — ثم خطا المشرع الخطوة النهائية ، فأدمج المحاكم التأديبية فى القضاء الادارى ، فى قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٢ ، بمقتضى الفقرة (د) من المادة الثالثة من القانون المشار اليه . كما أنه نظم تلك المحاكم ، وحدد الاجراءات أمامها فى المواد من ١٥ الى ٢٢ من ذات القانون . وحينما بدأ المشرع يغلب الطابع القضائى على التأديب ، انتقدنا هذا المسلك فى الطبعـة قبل السابقة من هذا المؤلف (١) ، وقلنا فى هذا الخصوص : « والسببان الرئيسيان اللذان قدمهما المشرع لتغليب الطابع القضائى على التأديب هما : ١ — بطء اجراءات التأديب الادارية . ٢ — أن التأديب أدخل فى عمل القضاء منه فى عمل الادارة . وكنا — وما زلنا — نرى أن ذلك غير صحيح على اطلاقه ، فالبطء ليس مرجعه الى الطابع الادارى فى التأديب ، بل الى اجراءات التحقيق التى تسبق التأديب ، والى الارتباط القائم فى كثير من الأحيـان بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ، وجرى الادارة على سياسة الانتظار حتى معرفة نتيجة المحاكمة الجنائية ، ثم أخيرا الى وسائل التظلم المختلفة ، والتى تنتهى بالطعن القضائى الى أن يظل قائما سـنين عديدة . ودليلنا على ما نقـول ، أن اجراءات التأديب فى ظل القانون الجديد(٢) — وبعد تجربة زادت على ١٢ عاما — ليست أقصر ولا أسرع منها فى ظل القـانون القديم ، بل قد تكون

(١) ص ٤٦٩ وما بعدها .
(٢) نقصد القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

أطوال . وهـذا أمر منطقى وطبيعى . لأن القضـاء بطبيعته ميـال الى التـأنى ، وتقليب الأمر على وجوهه المختلفـة ، وفحص كافة الاحتمالات . والدفاع يجد أمامه أكثر من دفع ووسيلة للتعطيل اذا كان ذلك فى مصلحة الموظف المتهم ، ولقد لاحظنا من خلال التجربة أن الموظف المحال الى التأديب اذا ما أحس بضعف مركزه ، فانه يكيـل الاتهامات جزافا الى زملائه ورؤسائه ، ويقدم بحكم اطلاعه على العمل وظروفه ، أدلة ظاهرها الجـدية ، والهدف الحقيقى من ورائها تمييع الأمور ، وتوسيع دائرة الاتهام ، وعضو النيابة الادارية بحكم تكوينه القانونى ، وبعده عن ظروف العمل فى الادارة التى ينتمى اليها الموظف المحاكم ، كثيرا ما ينساق بحسن نيـة وراء هذا الاغراء ، ارضـاء لضميره ، وبحثا وراء حقيقة لا وجود لها . فى حين أن وضع الأمر بين يدى الادارة يقطع الطريق على كل هذه المحاولات غير الجادة ، والتى كثيرا ما يترتب عليها ارباك العمل فى الادارة التى يعمل بها الموظف .

والتنظيم الادارى ، شأنه شأن التنظيم القضـائى ، يمكن أن تراعى فيه البساطة والسرعة والفاعلية ، بل ان تحقيق هذه الغايات فى النطاق الادارى أيسر منـه فى النظام القضائى للتأديب لخصائص النظام القضائى أيا كان المجال الذى يعمل فيه .

أما أن التأديب أدخل فى وظائف القضـاء منه فى عمل الادارة ، فذلك خطأ كبير فى نظرنا ، وخلط بين رسالة التأديب وبين عمل القاضى : ان مهمة القاضى هى السهر على سلامة تطبيق القانون . والتأديب بعيد تماما عن هذه الغـاية . ولقد سبق أن أوضحنا هذا الأمر بما فيه الكفاية عند المقارنة بين الجريمة الجنائية وبين الجريمة التأديبية . ان التأديب من أخص أعمال الرئيس بل هو فرع من السلطة الرياسية . والرئيس الادارى الذى لا يحيط بأخطاء مرءوسـيه ، ولا يتعقبها ، ولا يعمل على منعها مستقبلا ، يقصر فى أداء واجبات منصبه . ولهـذا فاننا لا نسلم بما جاء فى المذكرة الايضاحية من أن ممارسة الرئيس الادارى للتأديب فى نطاق مجالس التأديب يعتبر اضاعة لوقته ، لأن هذه الحجة لو صدقت لأدت الى ابعاد الرؤساء عن جميع أوجه النشاط

التأديبى • فى حين أن جميع النظم توكل الى الرئيس الأدارى توقيـع بعض العقوبات التأديبيه غير الجسيمه ، وتجعـل توقيـع العقوبات الجسيمة من اختصاص محكمة أو مجلس تأديبى كما رأينا فيما سبق • ثم ان الرئيس الادارى يملك أن يحيـل الى المحاكمة التاديبية عن الجرائم التى يرى أنهـا تستحق ذلك ، وهو لن يفعل ذلك الا بعـد دراسة •

لدل هذا نرى أنه يمكن تحقيق السرعة ، والفاعلية . والضمان ، فى نطاق التنظيم الادارى للتأديب ، ونرى أن دفع عجله العمل بنشاط ، وسيادة الهيبة والطاعة فى نطاق الادارة ، لا يتحقق الا بتدعيم سلطة الرؤساء ، سواء على صعيد العقاب أو الثواب ، وهو ما تنبه اليـه المشرع فى لائحة العاملين بالقطاع العام كما رأينا فيما سلف ، فجعل من حق رئيس مجلس الادارة توقيع جميع انواع الجزاءات التأديبية •

ولهذا فاننا ما زلنا نؤمن بأن دور القضاء فى التأديب انما يكون عن طريق الرقابة ، وفى نطاق الشرعية لا الملاءمة • على أن يترك للادارة حرية اختيار العقوبة المناسبة بواسطة الرئيس الادارى بالنسبة الى بعض العقوبات وبواسطة مجلس تأديبى يشكل فى نطاق الادارة التى يعمل بهـا الموظف بالنسبة الى العقوبات الجسيمة • ويمكن تحقيق مقتضيات الضمان فى ظل هذا التنظيم »[١] •

---

(١) ابدينا هذا الرأى فى طبعات مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » التى صدرت بعد سنة ١٩٥٨ .

وقد أيدنا فيه الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه الذى سبقت الاشارة اليه ، ص ١٩٤ وما بعدها ، وهو يقول بهذا الصدد : « ان المحكمة التأديبية — كما نظمها المشرع — يغلب على تشكيلها الطابع القضائى لا الادارى ، وهو ما يتنافى مع طبيعة تأديب العاملين ، ذلك أن اسباغ وصف المخالفة على الفعل ، ثم تقـدير الجزاء الملائم لكل مخالفة ، أمر لا يخضع دائما لاعتبارات قانونية مجردة ، بل يتم فى ضوء الكثير من الاعتبارات العملية ، كما يتوقف على طبيعة المرفق الذى ينتمى اليه العامل » .

واخذ على النظام الجديد عدم شموله ، لوجود مجالس للتأديب كثيرة لمحاكمة طوائف بعينها من الموظفين ، كما أنه يحرم العامل ميزة تعدد الدرجات. والتقى معنا فى الاقتراح ايضا ، اذ يرى « أن ينبع الجزاء التأديبى من ذات

=

وهذا الذى قلناه فى الطبعة الأولى من هذا المؤلف ، يصدق من باب أولى فى ظل التنظيم الجديد الذى جعل التأديب عملا قضائيا صرفا ، اذ عهد به الى محكمة مشكلة تشكيلا قضائيا كاملا .

٣ — وفيما يلى ندرس التنظيم القضائى للتأديب فى مصر ، فنعرض أولا تكوين المحاكم التأديبية ، ثم لاختصاصاتها .

الفرع الأول
تكوين المحاكم التأديبية

١ — وفقا لقانون مجلس الدولة الجديد — رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ — تشكل المحاكم التأديبية من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم . فى حين أن التنظيم القديم كان يطعم المحكمة التأديبية بعناصر غير قضائية : فرئيس المحكمة التأديبية وأحد العضوين كانا يجيئان من أعضاء مجلس الدولة ، بينما يجىء العضو الثالث من جهة ادارية ، هى الجهاز المركزى للمحاسبات أو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحسب نوع الجريمة التأديبية التى يعاقب من أجلها الموظف . فاذا كانت الجريمة ادارية جاء العضو الثالث من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، واذا كانت ذات طبيعة مالية جاء من الجهاز المركزى للمحاسبات . وكان فى هذا التشكيل المختلط اعتراف ضمنى بالاعتبارات الادارية المحيطة بالتأديب ، على أساس أن العضو الادارى أقدر على الاحاطة بظروف الجريمة التأديبية ، وتبصير العضوين القضائيين بها .

=
المرفق الذى يقوم فيه العامل بنشاطه ، بمعنى أن يصدر الجزاء ابتداء من هيئة ادارية على غرار مجالس التأديب التى كان يعرفها نظام موظفى الدولة حتى سنة ١٩٥٨ ، أى من هيئة يغلب على تشكيلها العنصر الادارى القضائى ، مع توفير قدر أدنى من الضمانات الاجرائية للعامل وفى وسع المشرع اذا رغب فى تفادى استطالة الفترة بين وقوع المخالفة وتوقيع الجزاء أن يقتصر على مجلس تأديب من درجة واحدة ، وان يلغى المجالس الاستئنافية بكافة أنواعها ... وأن يكون نظر الطعن فيما يصدره مثل هذا المجلس من قرارات من اختصاص هيئات قضائية خالصة وعلى درجتين » .

ولقد أهدر المشرع هذا الاعتبار فى التنظيم الجديد مغلبا عنصر الضمان على عنصر الفاعليـــة • هذا ويتولى أعضـــاء النيابة الادارية الادعاء امام المحـــاكم التاديبية (مادة ٩) وقد ترتب على التنظيـــم القضائى الجديد للمحاكم التاديبيه أن فقد التمييز بين المخالفات ذات الطابع الادارى ، والمخالفات ذات الطابع المالى اهميته فى هذا المجال • وكان لهـــذا التمييز أثر كبير فى اختيـــار العضو الثالث فى المحكمة التأديبية •

٢ — ولقد راعى المشرع فى تحديد اختصاص المحاكم التأديبية مستوى الموظف الذى يراد محاكمته ، ولهـــذا فان المادة السابعة من القـــانون رقم ٤٧ لســـنة ١٩٧٢ قد نصت على نوعين من المحـــاكم التأديبية [١] •

أولا — المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم : ومقارها فى القاهرة والاسكندرية ، وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين (مادة ٨)

ثانيا — المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثانى والثالث ومن يعادلهم : وتؤلف أيضا من دوائر ثلاثية تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل ، وعضوية اثنين من النواب على الأقل ، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس • ويكون مقار هذه المحاكم فى القاهرة والاسكندرية •

واذا كان المشرع قد جعل مقر هذه المحاكم بنوعيها فى القـــاهرة والاسكندرية ، فانه قد أجاز « بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء محاكم تأديبية فى المحافظات الأخرى ، ويبين القرار عددها ومقـــارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأى مدير النيابة الادارية • » [٢] هذا

---

(١) وهى ذات الخطة التى كانت متبعة فى التنظيم القديم .

(٢) راجع على سبيل المثـــال قرار رئيس مجلس الدولة رقم ١٢٢ لسنة ١٩٧٣ فى شأن تعيين المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثـــانى والثالث وما يعادلها ، وتحديد دائرة اختصاص كل منها . وقد انشأ فى المادة الأولى منه سبعة محاكم .

واذا شمل اختصـاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد فى عاصمة أى محافظة من المحافظات الداخلة فى اختصاصها ، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة (مادة ٨ فقرة أخيرة) .

ثالثا — خروجا على المبـدا السابق ، قررت الفقرة الثانيـة من المادة ١٧ من القـانون رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٢ أنه « تختص المحكمه التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثانى والثالث بمحاكمة جميع العـاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها فى المادة ١٥ » [1] .

٣ — والأصل أن يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا لدرجة الموظف وقت اقامة الدعوى ، لا وقت ارتكاب المخالفة (ادارية عليا فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ ، س ٨ ص ٧٢) لأنه قد يمضى وقت طويل بين ارتكاب المخالفة وبين تقديم الموظف الى المحاكمة .

هذا ولما كان تنفيذ قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أدى الى تراجع درجات الموظفين عما كانت عليه فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسـنة ١٩٥١ ، فانه قد أثير تسـاؤل حول المحكمة المختصة بمحاكمة الموظفين الذين كانوا يشغلون الدرجة الأولى فى ظل القانون القديم وأصبحوا — وفقـا للقرار الجمهورى رقم ٢٢٦٤ لسـنة ١٩٦٤ — يشغلون الدرجة الثانية ، فقد أحيل أحد هؤلاء الموظفين الى المحاكمة التأديبيـة أمام المحكمة المختصـة بمحاكمة موظفى الدرجة الثانيـة فما دونها ؛ فقضت باختصاصها على أساس الوضـع الجديد لدرجة الموظف . ولكن المحكمـة الادارية العليا — تغليبا لمنطق الضمان — ألغت الحكم السابق ، وقررت فى حكمها الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٤٨٠) أن تغيير الدرجات لم ينل من ضمانات الموظفين ، لأن معادلة الدرجات فى ظل قانون العاملين المدنيين الجديد

---

(١) تنص الفقرة ثالثا من المادة ١٥ على ما يلى : « العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصـدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا » .

« ينحسر عن اختلاف فى التسمية فحسب ، اذ أن الموظف لم يفقد آية ميزة من الميزات المقررة للدرجة الأولى ، بل ان القانون الثانى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — كما جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ بوضع أحكام وقتية لتنفيذ قانون العاملين المدنيين الجديد — قد أتى بميزات جديدة لهذه الدرجات ، بأن رفع أول مربوطها . كما رفع آخر المربوط فاتسع المدى بين الحدين . واذن فليس من مؤدى هذه المعادلة المالية أن تسلب موظف الدرجة الأولى ضمانة المحاكمة أمام هيئة تأديبية بذاتها ، كانت وما زالت مكفولة بموجب قانون تنظيم النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وهو القانون الذى أفرد محكمة تأديبية معينة . تبعا لقدر الموظف وخطره ، محددا طبقا لنظرة قانون موظفى الدولة السابق » .

الفرع الثانى

اختصاص المحاكم التأديبية

ندرس هذا الاختصاص أولا من ناحية العاملين الذين يخضعون للمحاكم التأديبية ، ثم من ناحية طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية .

§ ١ — من حيث العاملين

١ — لا يقتصر اختصاص المحاكم التأديبية على الموظفين — بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح — بل ان المشرع لسبب أو لآخر مد اختصاص تلك المحاكم الى أشخاص يعتبرون أجراء ، وينظم مراكزهم عقد العمل ، وذلك على التفصيل التالى :

أولا — موظفون بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح فى القانون الادارى : وقد ورد النص عليهم فى الفقرة « أولا » من المادة ١٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وهم « العاملون المدنيون بالجهاز

الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملون بالهيئات والمؤسسات العامة (١) » .

ثانيا — عاملون قطع القضاء وجانب من الفقه بأنهم أجراء وليسو موظفين وفقا لهذا الاصطلاح فى مدلول القانون العام ، وهم العاملون بالوحدات الاقتصادية التى تنتمى الى شركات القطاع العام وجمعياته (٢) .

ثالثا — أجراء يخضعون للقانون الخاص ، ولا شك فى طبيعة وضعهم القانونى ، وهم الذين نص عليهم المشرع فى الفقرتين « ثانيا » و « ثالثا » من المادة ١٥ حيث يقول :

« ثانيا — أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه .

ثالثا — العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا » .

وهنا أيضا نلمس « منطق الضمان » الذى يتجه اليه المشرع بالنسبة للعاملين ، سواء أكانوا موظفين أم أجراء وفقا للمدلول الفنى لهذه المصطلحات . واذا كان ثمة خلاف أو مجال للخلاف فى خصوص الوضع العام لبعض هذا الفريق من العاملين ، فانه لا محل لهذا الخلاف فى خصوص هذه الجزئية المتعلقة بالتأديب . ومن ثم يمكن أعتبار الأجراء الخاضعين للاختصاص التأديبى للمحاكم التأديبية ،

---

(١) مع مراعاة الغاء المؤسسات العامة اخيرا .

(٢) يراجع فى التفاصيل مؤلفينا « العقود الادارية » ، والكتاب الأول من هذا المطول فى طبعاتها المتعددة وآخرها سنة ١٩٨٥ .

فى خصوص التأديب « موظفين بحكم القانون » اذا جاز لنا استعمال هذا الاصطلاح .

٢ — والقواعد العامة فى تحديد المحكمة المختصة بالنسبة للعاملين المشار اليهم يمكن اجمالها فيما يلى :

١ — **فيما يتصل بالاختصاص المكانى** : أول ما يلاحظ فى هـذا الخصوص أن المشرع قد مد القضاء الادارى الى الأقاليم ، وبرزت هذه الظاهرة بصورة واضحة بالنسبة الى المحاكم التأديبيه ، لا سيما بالنسبة الى صـغار العاملين. ولقـد أوجب المشرع صراحة انشاء المحاكم التاديبية بالنسبة الى جميع العاملين فى القاهرة والاسكندرية كما رأينا فى النصوص السابقة . أما بالنسبة لغيرهما من المحافظات ، فان المشرع قد ترك لرئيس مجلس الدولة تقدير ملاءمة انشاء محاكم تأديبية « فى المحافظات الأخرى » . وقد أنشىء العـديد من هـذه المحاكم كما ذكرنا فيما سلف . ولقد قرر مجلس الدولة فى ظل القانون الملغى أنه ليس من الضرورى أن تكون المصلحة الكائنة خارج القاهرة لها شخصية اعتبارية ، لأن العبرة هى بمكان وقوع الجريمة التأديبية .

والمقصود بمكان وقوع المخالفة ، لا المكان المادى لها ، ولكن مكان المصلحة التى يتبعها العامل وقت وقوع المخالفة . فاذا كان العامل يتبع وزارة الخزانة ويعمل فى أحد الأقاليم ، أو كان سـائقا ارتكب المخالفة فى نطاق محافظة البحيرة ، فانه يحاكم فى الحالتين أمام المحكمة المختصة بمحاكمة الموظفـين الذين يعملون بالوزارة أو المصلحة التى ينتمى اليها الموظف المخطىء ، بغض النظر عن مكان وقوع المخالفة .

٢ — **فيما يتصل بتعدد الموظفين المخطئين** : فان المشرع قد وضع القواعد التالية لتحديد الاختصاص بمحاكمتهم :

(أ) يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا لمستوى العامل وقت اقامة الدعوى . واذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة « كانت المحكمة

المختصة بمحاكمة أعلاهم فى المستوى الوظيفى هى المختصة بمحاكمتهم جميعا » لأن المشرع يفترض أنه من الخير أن يفيد الموظف الصغير من الضمانات المقررة للموظف الكبير ، ولأنه لا يمكن حرمان الموظف الكبير من الضمانات التى قررها له المشرع • على أن المشرع قد خرج على هذا الأصل فيما يتعلق بتأديب العاملين غير الحكوميين ، اذ أخضعهم جميعا لاختصاص موحد ، نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٧ حيث تقول : « ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثانى والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها فى المادة ١٥ » •

(ب) تكون محاكمة العاملين المنسوبة اليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التى وقعت فى دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة • فاذا تعذر تعيين المحكمة ، عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه (مادة ١٨) •

(ج) فى حالة التعدد مع الاختلاف المكانى • بأن كان بعض الموظفين المخطئين يعملون فى الاسكندرية ، وبعضهم فى القاهرة مثلا ، واذا تعذر تحديد المحكمة المختصة وفقا للقواعد السابقة ، فان المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٦٣/٣/٢٣ (س ٨ ، ص ٣٨٧) تقرر أنه فى ضوء الحكمة التى أملت تخصيص محكمة تأديبية للعاملين بالاسكندرية والأماكن المحيطة بها ، بتقريب القضاء من العاملين حسب مقار أعمالهم ، فاذا تعدد الموظفون التابعون لوزارة واحدة المتهمون بارتكاب مخالفة واحدة ، أو مخالفات مرتبطة ببعضها ، ولكن يقع مقر وظيفة البعض فى دائرة محكمة الاسكندرية ، فازاء عدم وجود نص ، تستعار القاعدة التى نصت عليها المادة ٥ فقرة أولى من قانون المرافعات فى حالة تعدد المدعى عليهم مع اختلاف مواطنهم ، وهى جواز اختصامهم جميعا أمام محكمة واحدة ، وجعل الخيار فى ذلك للمدعى ، وهو فى الدعوى التأديبية النيابة الادارية ، على اعتبار أن هذه القاعدة هى الأكثر ملاءمة فى هذا المجال • وقررت المحكمة الادارية العليا أن ثمة

فارقا بين هذه الحالة وما ورد النص عليه فى المادة ٢٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، لأن هذه المادة نصت على الجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة ، فقصدت بالتالى إتصال المخالفة موضوعيا بالجهة أو الوزارة ، ولم تقصد المكان الذى وقعت فيه المخالفة (١) •

(د) ذكرنا فيما سبق قواعد الاختصاص بالنسبة لما يقع من العامل المعار أو المنتدب ، ومن ثم فاننا نحيل الى ما سبق ايراده بهذا الخصوص •

(هـ) العبرة فى الاختصاص بدرجة الموظف عند التأديب ، وبالجهة التى ارتكب فيها المخالفة ، لا بالجهة التى يتبعها عند المحاكمة ، اللهم الا اذا كانت الجهة التى يعمل بها الموظف وقت المحاكمة قد حلت محل الجهة التى وقعت فيها المخالفة •

(و) الموظف الذى يمتنع عن تنفيذ قرار النقل يعاقب أمام المحكمة المختصة بتأديب العاملين فى الجهة المنقول اليها ، لأنه بصدور قرار النقل تنقطع صلة الموظف بالوزارة القديمة ويصبح تابعا للوزارة الجديدة • وقد سبق أن أوردنا قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص ومنه حكمها الصادر فى ١٥ فبراير سنة ١٩٥٨ •

٢ — § طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية

تمارس المحاكم التأديبية نوعين من الاختصاصات فى صدد تأديب الموظفين : اختصاصا يتعلق بتوقيع العقوبة المناسبة ، واختصاصا يتعلق ببعض الأمور المتفرعة عن التأديب بمعناه الفنى • ويمكن أن نطلق على النوع الأول من الاختصاصات : الاختصاص القضائى ، وعلى النوع الثانى الاختصاص الولائى • وفيما يلى نعرض لنوعى الاختصاص •

---

(١) ومع ذلك فان حكم المادة ٢٤ و ٢٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد يحسم الموضوع ، وذلك اذا اشترك اكثر من موظف فى ارتكاب مخالفة مقرها فى الاسكندرية أو فى القاهرة ، وكذلك اذا اشترك معهم موظف من الدرجة الثانية وما يعلوها ، اذ تحدد المحكمة وفقا لما نص عليه فى المادتين ٢٤ و ٢٥ •

أولا : الاختصاص القضائى للمحاكم التأديبية

وبمقتضى هذا النوع من الاختصاص تملك المحاكم التأديبية توقيع مختلف العقوبات التأديبية لا سيما تلك التى لا يملك توقيعها الرؤساء الاداريون • ويلاحظ فى هذا الصدد أن المشرع قد غاير فى طبيعة هذا الاختصاص بين العاملين الحكوميين وبين العاملين فى القطاع العام : فبالنسبة للعاملين من النوع الأول ، تصدر المحكمة التأديبية المختصة الحكم التأديبى ابتداء ، فهى لا تعقب على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الاداريين الذين يملكون سلطة التأديب على النحو السابق • فى حين أنها بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، توقع العقوبة التأديبية مباشرة فى بعض الحالات ، وتعقب على قرارات الرؤساء الاداريين فى حالات أخرى •

أولا — بالنسبة للخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

وهم فريقان :

(أ) شاغلو الوظائف العليا : وقد أصبح من اختصاص « السلطة المختصة » وفقا للقانون الجديد أن توقع عليهم عقوبتى : التنبيه واللوم• أما عقوبتا الاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة ، فلا توقعهما الا المحكمة التأديبية المختصة •

(ب) العاملون غير شاغلى الوظائف العليا : وهم يخضعون للاختصاص التأديبى لرؤسائهم ، وللمحاكم التأديبية كما أوضحنا فيما سلف • واذا كان الرؤساء يملكون توقيع عقوبات محددة ، فان المحاكم التأديبية تملك توقيع « أى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ » من قانون العاملين المدنيين الجديد •

ومعنى ذلك أن الرئيس الادارى اذا قدر أن العقاب الذى يستحقه الموظف يجاوز ما يدخل فى سلطته ، فان ذلك لا يقيد المحكمة التأديبية المختصة ، لأنها تملك الحكم بالبراءة ، فيكون فى وسعها اختيار ما تشاء

من العقوبات التأديبية المقررة . والملاحظ عملا أن كثيرا من الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية تتضمن عقوبات تأديبية مما يدخل فى اختصاص الرئيس الادارى . ولهذا فاننا نفضل أن يستعمل الرئيس الادارى سلطته فى التأديب ، فلا يلجأ الى المحكمة التأديبية الا بالنسبة للجرائم التأديبية الخطيرة(١) .

وكما ذكرنا فيما سلف ، فان الرئيس الادارى اذا استعمل سلطته فى التأديب ، فانه لا يملك أن يحيل الموظف الى المحاكمة التأديبية عن ذات التهمة مرة أخرى ، لأن ذلك يعتبر من قبيل معاقبة الموظف مرتين عن ذات الفعل . كما أنه لا يستطيع أن يسحب القرار التأديبى وأن يحيل الى المحكمة التأديبية ، لأنه بمجرد توقيع العقاب وفقا للأوضاع القانونية المقررة ، يستنفد الرئيس الادارى سلطته . وهو يستطيع أن يسحب القرار التأديبى حتى لو كان سليما ، لتخفيف العقاب أو لالغائه لا لتشديده ، على التفصيل السابق .

ولكل من الوزير والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص — كما رأينا تفصيلا فيما سبق — حق التعقيب على القرار الصادر من الرئيس الادارى المختص بالتخفيف أو التشديد . وله اذا ما ألغى القرار أن يحيل العامل الى المحكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه بالقرار التأديبى . وقد سبق أن درسنا هذه الأحكام تفصيلا .

(ج) العاملون الذين تركوا الخدمة ، وهم فئتان :

— فريق بدىء التحقيق معهم قبل انتهاء مدة الخدمة : وهؤلاء تستمر محاكمتهم أمام المحكمة التأديبية المختصة .

— وفريق ترك الخدمة ثم اكتشفت المخالفة بعد ذلك : وبالنسبة اليهم يجوز اقامة الدعوى التأديبية ضد من ترك الخدمة اذا ظهر بعد

---

(١) لا سيما وان المشرع قد زاد فى قائمة العقوبات التى يملكها الرئيس الادارى المختص كما ذكرنا فيما سلف .

ترك الخدمة أنه قد ارتكب مخالفة مالية يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة ، ولو لم يكن قد بدىء فى التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها • فالسلطة التأديبية فى هذه الحالة محصورة فى المحاكم التأديبية ، لأن الرئيس الادارى فقد سلطته الرئاسية بالنسبة الى من ترك الخـدمة • ولقـد أوردنا فيما سلف : العقوبات التأديبية التى تملك المحاكم التأديبية توقيعها بالنسبة الى هذا الفريق من العاملين •

ثانيا ـ بالنسبة الى العاملين بالقطاع العام :

وهؤلاء اما أن توقع عليهم المحاكم التأديبية العقوبات التأديبية ابتداء ، واما أن تعقب على العقوبات التأديبية التى توقع عليهم من جهات أخرى على النحو الذى أوضحناه آنفا •

ثالثا ـ بالنسبة الى موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية :

(ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا) :

وتوقع بالنسبة اليهم المحكمة التأديبية المختصة عقوبات : الانذار، والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ، وخفض المرتب ، وتنزيل الوظيفة والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعـاش أو المكافأة وذلك فى حـدود الربع (مادة ١٩ من قانون مجلس الدولة الجديد) •

رابعا ـ بالنسبة الى أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ :

هذا الصنف من العاملين يخضع لذات الأحكام العامة التى يخضع لها نظيره الذى لا يتمتع بهذه الصفة • ولكن رغبة من المشرع فى وضع

حماية اضافية بالنسبة اليهم ، وحتى لا يتخذ التأديب سلاحا يشهر فى وجههم لتعطيل وظائفهم النقابية أو القيادية التمثيلية ، فان المشرع قد ميزهم بأحكام استثنائية فى مجال التأديب : فهم يخضعون للاختصاص التأديبى للمحاكم التأديبية حتى ولو كانوا يعملون فى مشروعات خاصة ، وبغض النظر عن المرتب الذى يتقاضونه ، والذى هو معيار اختصاص المحاكم التأديبية كما أوضحنا فيما سلف . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٢ يونيه سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ١٠٩١) « ان القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٢ قد أضاف الى المادة ١ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بندا رابعا يشمل أعضاء مجالس الادارات فى التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ . ولهذا فان ولاية المحكمة التأديبية المنصوص عليها فى المادة ٥ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ فى التأديب تبسط كاملة على هؤلاء الأعضاء ، شأنهم فى ذلك شأن العاملين المنصوص عليهم فى البنود الأولى من المادة الأولى من القانون المذكور . وأما نص الفقرة الثانية المضافة الى المادة الثانية من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ بحظر وقف أحد الأعضاء المشار اليهم فى البند ٤ من المادة الأولى أو توقيع عقوبة الفصل عليه الا بناء على حكم من المحكمة التأديبية فلا يعنى أن ولاية المحكمة التأديبية تقتصر على وقف هؤلاء الأعضاء وتوقيع عقوبة الفصل عليهم ، بحيث تنحسر هذه الولاية اذا ما رأت أن ما ارتكبه العضو لا يستأهل جزاء الفصل ، بأن كان ما ارتكبه يستأهل ايقاع جزاء آخر غير الفصل ، ذلك أن ما عنته الفقرة الثانية من المادة الثانية المشار اليها ، هو تقرير ولاية المحكمة التأديبية على أعضاء التشكيلات النقابية ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين بالنسبة للوقف . وتوقيع جزاء الفصل انما تبسط على أعضاء هذه التشكيلات جميعهم ، بغض النظر عن المرتب الذى يتقاضاه العضو ، وذلك استثناء من حكم الفقرة الأولى من المادة التى تنص على أن يحدد بقرار من مجلس ادارة المؤسسة أو الهيئة أو الشركة أو ممن يتولى الادارة فيها حسب

الأحوال من يختص بتوقيع الجزاءات على الموظفين المشار اليهم فى المادة السابقة الذين لا تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا . وهذه الصياغة تدل دلالة واضحة على أن هذا الحظر لم يرد به أن يتمخض قيدا على ولاية المحكمة التأديبية ، وانما قصد به أن يتوجه الى صاحب العمل ، بحيث لا يملك ايقاع جزائى الفصل والوقف بأفراد هذه الفئات . ويترتب على ذلك أنه اذا ما قدرت المحكمة التأديبية أن ما اقترفه العامل المقدم الى المحاكمة من ذنب يستحق أن يجزى بجزاء أخف من الفصل ، كان لها أن تنزل به أحد الجزاءات الأخرى المنصوص عليها فى المادة ٦ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ . ولا يجوز لها أن تنسلب من ولايتها التأديبية بالنسبة الى أعضاء هذه التشكيلات النقابية بعد أن اتصلت بالدعوى التأديبية ، على اعتبار أن هذه الولاية لا ينبغى أن تنحسر بالنسبة الى جزاءات أخف وقرا مما خولها القانون ايقاعه ، وخاصة اذا كان القضاء بها مما يتسع فيه مجال النظر والتقدير (١) » .

ثانيا — الاختصاص الولائى للمحاكم التأديبية

بالاضافة الى الاختصاص الأصيل للمحاكم التأديبية بتوقيع العقوبات التأديبية التى تدخل فى اختصاصها على النحو السابق . خولها المشرع اختصاصا تبعيا فى موضوعين يتصلان بالتأديب بأقرب صلة ، وهما : وقف العاملين أو مد وقفهم ، والنظر فى وقف جزء من مرتب العامل . ولقد سبق لنا الاشارة الى هذين الموضوعين فى موضع آخر من هذا المؤلف . ونوجز فيما يلى القول فيهما ، بخصوص الموضوع الذى نعالجه .

---

(١) وقررت المحكمة الادارية العليا فى الموضوع أن الطعن بالتزوير ضد رب العمل لا يعتبر اعتداء شخصيا عليه ، مما يخوله فسخ عقد العمل .

أولا — وقف العامل عن عمله :

خول المشرع الوزير والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة ، كل فى دائرة اختصاصه ، أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك (١) .

ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ، وللمدة التى تحددها على النحو الذى سبق شرحه . ومعنى هذا أن اختصاص المحاكم التأديبية انما يجىء فى أعقاب ممارسة السلطات الرئاسية لحقها فى الوقف ، فهى لا تمارس هذا الاختصاص ابتداء .

هذا عن العاملين الحكوميين :

أما بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، فان المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (ويقابلها المادة ٥٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغاة) تخول رئيس مجلس الادارة حق وقف العامل احتياطيا لذات المدة السابقة ، وتجعل ما زاد عنها من اختصاص المحكمة التأديبية المختصة .

ومع ذلك فان المادتان ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (٢) ، وقد استثنت من الحكم السابق ، أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين ، وجعلت وقفهم عن العمل « بقرار من السلطة القضائية المختصة » ، على أن يسرى فى شأنهم الأحكام الخاصة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب عليه من آثار ، وما يتبع نحو صرف الأجر .

---

(١) المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وتقابلها المادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

(٢) تقابلها المادة ٥٢ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٣ من لائحة العاملين بالقطاع العام .

ثانيا — النظر فى ايقاف جزء من مرتب العامل :

رأينا فيما سلف أن المشرع — حماية للعامل ولأسرته ، ومراعاة لأن المرتب يمثـل الدخل الوحيد بالنسبة الى معظم العـاملين — قد أستحدث تغييرا جذريا منذ سنة ١٩٦٤ ، بمقتضاه حمى المشرع نصف مرتب العاملين من جميع الفئات فى حالة وقف العامل عن عمله ، وترك مصير النصف الآخر للمحكمة التأديبية ، بحيث يتعين أن يعرض الأمر عليها فى ميعاد عشرة أيام • بل ان المشرع فى قانون العاملين الجديد ، قد وضع للمحكمة حدا أقصى قدره عشرون يوما لتبت فى مصير نصف المرتب الموقوف ، والا صرف للعـامل الموقوف أجره كاملا بالرغم من وقفه عن العمل •

واختصاص المحكمة التأديبية بالنظـر فى صرف النصف الموقوف صرفه من مرتب العامل الموقوف عن عمله احتياطيا ، اذا ما تقرر وقف جزء من راتبه ، هو — كمـا تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ س ١٣ ، ص ٥١٤ — « متفرع عن اختصاصها بمحاكمته تأديبيا • فاذا لم تكن مختصة أصلا بمحاكمته ، انتفى اختصاصها بتقرير صرف أو عـدم صرف ما أوقف صرفه من مرتبه ، ويكون الاختصاص بذلك للجهة المختصة بتأديبه » • وعلى هذا الأساس فان المحكمة التأديبية تعتبر الجهة ذات الاختصاص الأصيل فيما يتصل بالنظر فى وقف جزء من مرتب الموظف الموقوف • ولهـذا فقد اطردت جهة الفتوى بمجلس الدولة على أن وقف صرف نصف مرتب أحد العاملين — كله أو بعضـه — مرهون بتوافر شروط ثلاثة هى : (أ) أن يصـدر قرار بوقفه عن العمل من الجهـة المختصة • (ب) أن يحال الى المحكمة التأديبية • (جـ) أن يعرض أمر صرف نصف مرتبـه الموقوف على المحكمـة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف •

فاذا تخلف أحد هذه الشروط ، يصرف للعـامل الموقوف مرتبـه كاملا • ويتحقق ذلك فى الفروض الآتية :

(أ) اذا أحيل العـامل المخطىء الى المحكمة التأديبية دون أن يصدر قرار بوقفه عن العمل •

(ب) اذا صدر قرار بوقفه عن العمل دون أن يحال الى المحكمة التأديبية المختصة •

(جـ) اذا لم تتخـذ اجراءات عرض أمر العـامل الموقوف على المحكمة التأديبية لتقرير صرف النصف الباقى من المرتب أو عدم صرفه خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف (١) •

ثالثا : لا اختصاص للمحاكم التأديبية في مجال التعويضات المدنية

ان المسئوليه التاديبية للعاملين ، ترتبط — كما أوضحنا فى مكان آخر من هذا المؤلف — بانواع اخرى من المسئوليه . يعنينا منها هنا ، المسئوليه المدنيه • فاذا ترتب على الخطا التأديبي للموظف آثار ضاره بالنسبة الى الدوله أو المواطنين ، فانه مسئول عن تعويض هذا الضرر بغض النظر عن العقاب التأديبى أو الجنائى الذى يوقع عليه بسبب الخطأ الثابت قبـله • ولم يخول المشرع المحاكم التأديبية اختصاصا بالنظر فى مدى الأضرار التى تترتب على الخطأ التـأديبى ، ولا فى تقدير ما يناسبها من تعويض • فهى محاكم لتوقيع العقوبات التأديبية فحسب • واذا خرجت عن هذا الاختصاص ، وقضت بالزام العـامل بدفع مبالغ معينة كتعويض عن الأضرار المترتبة على الخطأ الثابت فى حقـه ، فان حكمها لا حجية له • وعلى الادارة أن ترتب على الحكم التأديبى بالادانة نتائجه من الناحية المالية ، وأن تسلك للحصول على حقوقها الماليـة ، السبيل القانونى المقرر ، مع مراعاة فكرة الخطأ الشخصى والمصلحى التى أشرنا اليها فيما سلف •

---

(١) راجـع فتـاوى المجلس الصـادر فى ١٩٦٤/١١/١٠ ، وفى ١٩٦٤/١١/١٧ وفى ١٩٦٤/١٢/٢٧ . مشـار اليها فى مؤلف الأسـتاذين عبد الحليم مرسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق،ص ٥١٠.

ويبدو التفاوت هنا واضحا بين مسلك المشرع فى مجال قانون العقوبات ، وموقفه فى المجال التأديبى • فهو قد اجاز الادعاء بالحق المدنى امام المحاكم الجنائيه ، سواء بالنسبه الى الادارة أو الافراد . ولكنه لم ينبع ذات الخطه أمام المحاكم التاديبيه • ومن ثم فاذا كان الخطأ مكونا لجريمة جنائية ، وقدم الموظف بسببها للمحاكمه الجنائيه ، فانه من الممكن مقاضاته عن الاضرار المدنية أمام المحكمةالجنائية • أما اذا لم تحرك قبله الا المسئولية التأديبية ، فانه لا يمكن اثارة هذه المسئوليه امام المحاكم التأديبية • وربما كان من المناسب منح المحكمة هذا الحق ، ما دامت سوف تنظر فى الخطأ التأديبى ، حتى تصفى المنازعة مرة واحدة ، أمام جهة قضـائية واحدة ، تدعيما لاستقرار الموظف ، وتصفية النزاع فى فترة قصـيرة ، لا سيما وأن المسئولية المدنية أدخل على عمل القضاء من التأديب •

واذا أشار الحكم التأديبى الى المسئولية المدنية فى أسبابه ، فان ذلك يكون من قبيل تنبيه الادارة الى ما يستحسن عمله ، شأنه فى ذلك شأن الاشارة على الادارة ببعض الاجراءات الادارية التى يستحسن اتخاذها بجوار العقوبة التأديبية ، تدعيما للنظام فى لمرفق مســتقبلا على النحو الذى أوضحناه فيما سلف •

الفرع الثالث

بعض المبادىء التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى خصوص المحاكمة التأديبية

١ ـــ متى اتصلت الدعوى التأديبيــة بالمحكمة ، تعــين عليها الاستمرار فى نظرها ، ولا تملك الجهة الادارية أثنــاء نظر الدعوى التأديبية أن تتخذ فى موضوعها أى قرار من شأنه سلب ولاية المحكمة التأديبية • واذا تصرفت الجهة الادارية فى الاتهام المسند الى الموظف بعد احالته للمحكمة التأديبية ، فان تصرفها ينطوى على غصب لسلطة

المحكمة ينحدر بالقرار الى مرتبة العـدم (١٩٧١/٥/١٥ ، مجموعة المبادىء ، ص ٤٠٣٠) ٠

٢ ـ يندرج تحت المبدأ السابق ، أن الادارة لا تستطيع ، بعد احالة العـامل الى المحكمة التأديبية أن تتنازل عن محاكمة الموظف ، فمثـل هذا التصرف لا يرتب أثرا قانونيـا ، وتظل الدعوى قائمـة ومطروحة على المحكمة حتى تصدر حكمها فيها (١٩٧٣/١/٢٧ ، ذات المجموعة ، ص ٤٠٣٠) ٠

٣ ـ ما دامت الدعوى التأديبية منظورة أمام المحكمـة ، ولم يصدر فيها حكم نهائي ، فانه يمتنع على الجهة الادارية أن توقع عقوبة على المحـال للمحكمة التأديبية عن الأفعـال المطروحة أمام المحكمة (١٩٧٧/١/١٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣١) ٠

٤ ـ يجـوز للمحكمة التأديبية أن تضـفى على وقائع الدعوى وصفها القانونى الصحيح ما دام هذا الوصف مؤسسا على الوقائع التى شملها التحقيق ، وتناولها الدفاع ، على أن تخطر المتهم بما تجريه من تعـديل فى هذا الشـأن اذا كان من شـأنه التـأثير فى دفاعه (١٩٦٧/١١/١٨ ، المجموعة ، ص ٤٠٣١) ٠

٥ ـ تتقيد المحكمة بالمخالفات الواردة فى قرار الاتهام ، ولكنها لا تتقيد بالوصف القانونى الذى تسبغه النيابة الادارية على الوقائع التى وردت فى القرار المذكور ، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة عليـها بجميـع كيوفها وأوصـافها ، وأن تنـزل حكم القـانون ٠ (١٩٦٧/١١/٢٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣١) ٠

٦ ـ لا تتقيد المحكمة التأديبية بالوصف الذى تسبغه النيابة الادارية على الوقائع المسندة الى الموظف ، وليس من شأن هذا الوصف أن يمنع المحكمة من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها الى الوصف الذى ترى أنه الوصف القانونى السليم ، وذلك بشرط أن

تكون الوقائع المبينة بأمر الاحالة ، والتى كانت مطروحة أمام المحكمة ، هى بذاتها التى اتخذت أساسا للوصف الجديد ، (١٩٦٦/٢/٢٦ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٢) .

٧ — اذا عدلت المحكمة وصف الاتهام المنسوب الى العامل بما فيه صالحه ، وبما لا يتضمن اخلالا بحقه فى الدفاع ، فان المحكمة لا تلتزم فى مثل هذه الحالة بتنبيهه أو بتنبيه المدافع عنه الى ما أجرته من تعديل فى الوصف « نتيجة استبعاد أحد عناصر التهمة التى أقيمت بها الدعوى التأديبية . » (١٩٦٦/٢/٢٦ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٢) .

٨ — اذا كان قرار النيابة الادارية ، قد جاء فى شـأن تحديد المخالفات المنسوبة الى الطاعن ووصفها غير متفق مع ما أسـفر عنه التحقيق والفحص ، الا أن ذلك ليس من شـأنه أن يشوب اجراءات المحاكمة التأديبية بما يبطلها ويبطل الحكم الصادر فيها . « أما ثبوت هذه المخالفات أو عدم ثبوتها ، وصحة أو عدم صحة وصـفها ، فهى مسـائل تتعلق بموضوع المحاكمة التأديبية ، وتفصـل فيها المحكمة حسـبما يؤدى اليها اقتنـاعها . » (١٩٦٦/٢/٢٦ ، المجمـوعة ، ص ٤٠٣٢) .

٩ — قرار المحكمة التأديبية باعادة الدعوى الى النيابة الادارية لاستيفاء بعض البيانات لا يتضمن ابداء للرأى فى القضية من شأنه أن يجعلها غير صالحة لنظرها . ولا يعـدو أن يكون اجراء من اجراءات التحقيق الذى استكملته المحكمة بعد ذلك بسماع أقوال الطاعن ومناقشته فيما نسب اليه ، وتكليفه بتقديم ما قد يكون لديه من مستندات وأوجه دفاع . (١٩٦٧/١١/١٨ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٣) .

١٠ — للمحكمة سلطة تقدير أدلة الاثبات ، ومنها الالتجاء الى الخبرة ، ومن ثم يكون للمحكمة التأديبية أن ترفض الطلب المقدم اليها بندب خبير اذا اقتنعت بعدم جدواه . (١٩٦٧/١١/٢٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٣) .

١١ — لا يعيب الحكم المطعون فيه مجرد استعارته وصفا جنائيا للفعل المنسوب الى الطاعن ، ما دامت المحكمة قد أقامت ادانتــه على أساس رد هذا الفعل الى الاخلال بواجبات الوظيفــة والخروج على مقتضياتها ، وقدرت الجزاء بما يتناسب مع جسامة هذا الفعل « ذلك أنها وصفت ما وقع منه بالانحراف عن الخلق القويم وحسن السمعة وهو وصف سليم لا غبــار عليه • » (١٩٦٧/٤/١٨ ، المجموعة : ص ٤٠٣٤) •

١٢ — لا الزام على المحكمة التأديبية بأن تتعقب دفاع الموظف فى وقائعه وجزئياته للرد على كل منها ، ما دامت قد أبرزت اجمــالا الحجج التى كونت منها عقيــدتها • (١٩٦٧/١/٢٨ ، المجموعة : ص ٤٠٣٤) •

١٣ — ليس للمحكمــة الادارية العليا أن تعقب على المحكمــة التأديبية ، اذا ما قامت هذه المحكمة باستخلاص النتيجة التى انتهت اليها من أصول نتيجتها ماديا وقانونيا ، وتكييفها تكييفا سليما ، وكانت هذه النتيجة تبرر اقتناعها الذى بنت عليه قضاءها • ولا يجوز للطاعن أن يحاول اعادة الجدل فى تقــدير أدلة الدعوى ووزنها أمام المحكمة الادارية العليا • (١٩٦٧/٤/٨ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٤) •

١٤ — اشــارة المحكمة التأديبية فى أسباب حكمها الى أنه لم يترتب على المخالفة المنسوبة الى الموظف اضرار بالخزانة العــامة ، لا ينفى عن المخالفة حتما طبيعتها المالية ، وليس من شأنه تغيير وصف التهمة • (١٩٦٧/١/٢٨ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٥) •

١٥ — قضت المحكمة التأديبية بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها • ثبت أن هذا الحكم قد شابه البطلان لعدم اختصاص

المحكمة بنظر الدعوى • ألغتـه المحكمة الادارية العليـا ، وقضت باعادة الدعوى الى المحكمـة التأديبية لنظـرها أمام دائرة أخرى • (١٩٧٤/٦/٢٩ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٥) •

١٦ ـ يجب الحكم بانقضاء الدعوى التأديبية اذا توفى العـامل أثناء المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أمام المحكمة التأديبية أم أمام المحكمة الادارية العليا اهتـداء بما تقضى به المـادة ١٤ من قانون الاجراءات الجنائية ، باعتبار أن الوفاة قد حدثت قبل الفصل نهائيا فيما نسب الى العامل • (١٩٧٩/١٢/١٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٦) •

الباب الرابع

الاجراءات التأديبية

ونتناول الاجراءات هنـا بالمعنى الضيق ، ونقصد بها الخطوات المنظمة التى يتعين اتباعها للتحقق من ارتكاب العامل للخطأ المنسوب ايه تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة عليه • ولما كنا قد درسنا الأحكام التفصيليه الخاصة بالجريمة التأديبية ، وبالعقوبة التأديبية ، وبالسلطة المختصة بالتأديب ، فاننا سوف نستبعد كل ما يتصل بهذه الموضوعات من هذا الباب • مع التسليم بأن بعض المباحث التى سبق التعرض لها ؛ يمكن أن تندرج تحت مدلول الاجراءات • حتى بمعناها الضيق • ولكن الخطة التى سرنا عليها فى هذا المؤلف ، والتى تستهدف التوفيق على قدر الامكان بين النظرية والتطبيق ، قد أملت علينـا معالجة بعض موضـوعات الاجراءات تحت أحد الأبواب الثـلاثة السـابقة ، لا سيما باب العقـوبات التأديبية وما قد يختلط بها من الاجراءات المؤلمة التى تتخذها الادارقحيال الموظف لصالح التحقيق ، دون أن تندرج فى نطاق العقوبات التأديبية على التفصيل السابق • وميزة هذه الخطة أن تركز الدراسة على الاجراءات بمعناها الدقيق ، فلا نضطر الى معالجة موضوعات فرعية بمناسبة الاجراءات التأديبية •

وموضوع الاجراءات التأديبية بالذات ، من أهم الموضوعات التى عنى بهـا المؤلفون الذين أشرنا اليهم فيما سلف ، لأنهـا من أكثر الجوانب التى يتعرض لها القضاء فى أحكامه ، ونظرا لطابعها العملى الملموس • واذا كانت الاجراءات التأديبية تمر بمراحل محددة ، تبدأ

بالتحقيق ، وتنتهى بصدور قرار أو حكم فى موضوع الاتهام (١) ؛ فاننا نرى أن ندرسها على النحو التالى : أولا : الخصائص العامة للاجراءات التأديبية • ثانيا : الاتهام ، ويندرج تحته كل ما يسبق احالة المتهم الى المحاكمة التأديبية • ثالثا : المحاكمة التأديبية •

الفصل الأول

الخصائص العامة للاجراءات التأديبية

وندرس تحت هذا الفصل موضوعين أساسيين هما : أولا : غلبة منطق الضمان على التنظيم المتعلق بالاجراءات التأديبية • ثانيا : نقص النصوص المنظمة لاجراءات التأديب وما يترتب على ذلك من نتائج •

المطلب الأول

الاجراءات التأديبية ومنطق الضمان

١ ــ لقد ذكرنا فيما سبق ، أن المبادىء التى تحكم تأديب العاملين تتردد بين اعتبارين كلاهما جدير بالرعاية : هما منطق الضمان والرعاية بالنسبة الموظف ، ومقتضى فاعلية العمل الادارى • واذا كنا نجد صدى لهذين الاعتبارين فى جميع الأحكام التى تقوم عليها نظرية التأديب ؛ فان الغلبة لمنطق الضمان واضحة تماما فى مجال الاجراءات• ولقد أكد هذا المعنى الفقه الوطنى والأجنبى فى المؤلفات التى صدرت

---

(١) جاء فى حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٥٥ (س ٩ • ص ٣٦٣) بهذا المعنى قولها : « ان اجراءات التأديب التى نص عليها القانون تنقسم الى ثلاث مراحل : أولها مرحلة التحقيق ؛ وثانيها مرحلة الاحالة على المحاكمة التأديبية ؛ وثالثها مرحلة المحاكمة التأديبية نفسها ؛ وصدور القرار التأديبى » ويلاحظ أن هذا الحكم صدر قبل انشاء القضاء التأديبى ؛ حين كانت المجالس التأديبية هى صاحبة الاختصاص بالتأديب . ومعلوم أن المجالس التأديبية تصدر قرارات لا احكاما .

فى موضوع التأديب وهى عديدة (١) • كما أن القضاء الادارى المصرى حرص على أن يبرز ذات المعنى فى أوائل الأحكام التى أصدرها غداة انشائه • وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٢ أبريل سنة ١٩٥١ (س ٥ ص ٨٥٢) « انه وان كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لا تشتمل على أحكام تفصيلية لسير الدعاوى التأديبية ونظام المحاكمات ، والشرائط التى تتوافر فى الهيئات التى تتولى الفصل ، الاأنه ليس معنى ذلك أن الأمر يجرى فيها بغير أصول وضوابط ، بل يجب استلهام هذه الضوابط وتقريرها فى كنف قاعدة أساسية كلية ، تصدر عنها وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل ، وهى **تحقيق الضمان ، وتوفير الاطمئنان لذوى الشأن** » •

وما تزال المحكمة الادارية العليا تردد ذات المعنى فى أحكامها حتى الآن (٢) •

٢ — وترتيبا على ذلك فان القضاء الادارى ، سواء فى مصر أو فرنسا — كما سنرى تفصيلا فيما بعد — يتشدد فى مراقبة سلامة الاجراءات التأديبية ولا يتردد فى الغاء القرار أو الحكم التأديبى اذا

---

(١) راجع على سبيل المثال مطول بلانتى فى الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠٧ (الجزء الأول) حيث يقرر أن ضمانات الاجراءات يستفيد منها جميع العاملين أيا كان وضعهم القانونى ، وأن هذه الضمانات قد امتد أثرها الى خارج الوظيفة العامة بمعناها الفنى .

"Les garanties qu'elle (La poursuite disciplinaire) comporte profitent - elles à tous les agents publics, quelle que soit leur position."

وفى ص ٣٠٨ يقول :

"Le régime juridique et les avantages particuliers de la poursuite disciplinaire ont amené son extension hors de l'administration. dans le droit professionnel, qui est aujourd'hui pénétré de règles du droit public."

(٢) راجع على سبيل المثال حكمها الصادر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ٤٩٤) حيث تؤكد فى ألفاظ قاطعة أن نصوص التأديب فى مجموعها تستهدف توفير ضمانة سلامة التحقيق بغية اظهار الحقيقة .

ما استشعر أن العامل لم تتح له الفرصة المعقولة للدفاع عن وجهة نظره ، سواء نص القانون على ذلك أو لم ينص • ولهذا كانت معظم قواعد الاجراءات — كما سنرى بعد قليل — من صنع القضاء الادارى فى غالب الأحوال •

واذا كنا قد انتقدنا اضفاء الطابع القضائى على التأديب ، وفضلنا عليه الصبغة الادارية للأسباب التى سبق شرحها ، فاننا نرى أن الضمانة الحقيقية للموظف فى مجال التأديب تكمن فى سلامة الاجراءات، سواء فى مرحلة التحقيق ، أو فى مرحلة المحاكمة ، وأنه اذا ما توافرت هذه الضمانة على النحو الفعال ، فانه لا خوف من الاحتفاظ بالصبغة الادارية للتأديب • على أننا نسلم فى نفس الوقت بأن وضع التأديب فى يد جهة قضائية من شأنه أن يوفر الضمانات الكاملة للعامل كما سنرى فيما بعد ، لا سيما فى الفترة التالية لسنة ١٩٥٨ ، وهو التاريخ الذى أنشئت فيه المحاكم التأديبية لأول مرة كما ذكرنا من قبل •

٣ — واذا كانت الاجراءات عموما — سواء فى مجال التأديب أو فى غيره من المجالات — تستهدف توفير الضمان والاطمئنان ، فان المغالاة فيها قد تجىء بعكس المقصود منها ، فضلا عن شل فاعلية الادارة ، ولهذا — مع اعترافنا بضرورة توفير القدر اللازم من الضمان فى جميع مراحل اجراءات التأديب — فاننا ننبه الى خطورة المغالاة فى هذا الصدد ، مما قد يؤدى الى الاضرار بالعمال أنفسهم • ولقد لمسنا فى العمل حالات صارخة فى هذا المجال :فقد حدث أن اتهم عدد كبير من الموظفين ينتمون الى وزارات مختلفة بارتكاب بعض المخالفات المالية الجسيمة ؛ واستطال التحقيق سنوات طويلة ، نتيجة للمناورات التى يمكن أن يلجأ اليها المغرضون من خلال الثغرات التى لا بد وأن توجد فى كل تنظيم اجرائى بحكم الضرورة • وكان من بين من تناولهم التأديب أحد الموظفين فى الدرجة الرابعة ، وكان مشهودا له بالمهارة فى عمله ، مما رشحه للترقية عدة مرات ، ومع ذلك لم يمكن اتمام تلك الترقية بسبب الاحالة الى المحاكمة التأديبية • وفى النهاية

عوقب هذا الموظف بالخصم من مرتبه بضعة أيام !! فضاعت عليه جميع فرص الترقية خلال السنوات العشر التى استغرقها التأديب . وبلغ سن التقاعد وهو فى الدرجة الرابعة ، وربط معاشه على أساس مرتب هذه الدرجة ، وكان من الممكن — لو وقعت عليه عقوبة أقسى مما وقع عليه فعلا فى وقت مبكر — أن يصل فى الترقية الى الدرجة الأولى !! ولعل القارىء أدرك معنى متقاربا من مقارنة تواريخ الأحكام الصادرة من المحكمة الادارية العليا فى قضايا التأديب ، فالكثير منها يتناول أمورا نسبت الى الموظف منذ أكثر من عشر سنوات ! ومعنى ذلك أن الموظف المعاقب ظل ضحية اجراءات متتالية أمام رؤسائه ، ثم أمام النيابة الادارية ، ثم أمام المحكمة التأديبية ، ثم أمام المحكمة الادارية العليا !! مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة بالنسبة للموظف ، وللادارة التى يعمل بها ، ولأسرته ... الخ . وهنا نجد أن الضمان قد أضر بالموظف نفسه ! وما يزال يرن فى أذنى نداء الموظف الذى أشرنا اليه فيما سبق ، حين استطالت الاجراءات ، وأصبح معلقا فى مهب الريح : « عاقبونى ولو ظلما حتى يستقر وضعى !! » .

ولقد ذكرنا فى مقدمة هذا المؤلف أن كثيرا من الرؤساء فى الخارج يتهيبون تحريك اجراءات التأديب ضد الموظفين خشية الدخول فى متاهات الاجراءات ! وهم محقون فى ذلك الى حد ما ، اذا كان توقيع عقوبة تأديبية معينة من شأنه أن يثير نزاعا يظل معلقا أمام القضاء أكثر من عشرة أعوام !! كيف يتعامل الرئيس مع مرءوسه فى هذه الحالة ، وكيف ينصرف الموظف الى عمله هادىء النفس ، وهو مطالب بأن يتابع اجراءات التقاضى بما يستتبعه من اضاعة الوقت والمال والجهد !

٤ — لقد أجمعت حكمة الأجيال على أن « العدالة البطيئة هى أشر أنواع الظلم ! » واذا كان هذا المعنى صادقا بالنسبة الى التقاضى عموما ، فانه أوضح ما يكون بالنسبة الى القضاء التأديبى بالنظر الى

الاعتبارات الكثيرة التى أشرنا الى بعضها فيما سبق • ولهذا فاننا نرى ضرورة اعادة النظر فى جميع اجراءاته بما يكفل السرعة والفاعلية ، ويحول دون استمرار النزاع سنوات طويلة • وربما كانت المجالس المشكلة من ممثلين للعمال وللادارة هى الصورة المثلى لاختصار الاجراءات مع توفير الطمأنينة للعاملين ؛ على أن يقتصر دور الرقابة القضائية على الجوانب القانونية الخالصة ، ومع تحديد مدد زمنية مناسبة لا يجوز أن تتخطاها اجراءات التأديب استقرارا لأوضاع العاملين ، وكفالة لسير العمل الادارى • وسوف نزيد هذا المعنى ايضاحا عند الدراسة التفصيلية للاجراءات فيما بعد •

المطلب الثانى

قصور النصوص فى مجال الاجراءات

١ — ذكرنا فيما سلف أن التأديب كان فى أول الأمر موضوعا اداريا خالصا ، وأنه كان متروكا لترخص السلطة الرياسية تمارسه قبل العاملين وفقا لمقتضيات المصلحة العامة • فلما بدأ منطق الضمان يغزو المجالات التأديبية ، كان ذلك بفعل القضاء ، الذى فرض على الادارة — وهى تستعمل سلطة التأديب — أن تحترم بعض القواعد الاجرائية التى تمليها مقتضيات العدالة • واذا كان المشرع قد تدخل بعد ذلك ، سواء فى فرنسا أو فى مصر ، ونظم كثيرا من الجوانب الاجرائية للتأديب فى القوانين واللوائح العديدة التى صدرت تباعا — والتى سوف نشير اليها تفصيلا فى الفصلين التاليين — فان القضاء ما يزال يكمل ما فى النصوص من نقص أو غموض ، لدرجة جعلت الفقه والقضاء فى فرنسا يتحدث عن « المبادىء العامة للاجراءات التأديبية [١] » •

---

(١) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٢ فى قضية " Mast "

وراجع مطول بلانتى السابق ، ص ٣١٧ و ٣١٨ حيث شرح تطور الوضع فى فرنسا فى هذا الخصوص .

"Les principes généraux de la procédure disciplinaire".

٢ — ولكن بالرغم من كل شيء ، فما تزال القاعدة فى فرنسا وفى مصر ، هى تحرر الاجراءات التأديبية من القيود الشكلية اذا لم يوجد نص صريح يلزم الادارة باتباع اجراء معين . وبهذا المعنى يقرر الأستاذ بلانتى فى مطوله الذى سبقت الاشارة اليه (ص ٣١٧ ج ١) .

"L'exercice du pouvoir disciplinaire n'est pas assorti de plein droit de l'obligation de respecter certaines procédures, car, en principe, il n'y a pas de formalités sans texte."

وفى مصر ، بالرغم من وفرة النصوص التى تنظم كثيرا من جوانب التأديب ، وبالرغم من اضفاء الصبغة القضائية على التأديب ، فان المحكمة الادارية العليا كثيرا ما تشير فى أحكامها الى المبدأ السابق . ومن ذلك على سبيل المثال ، قولها فى حكمها الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ٦٩) ... « لم تتضمن النصوص ما يوجب احالة التحقيق الى النيابة الادارية (١) ، ولا ما يوجب افراغه فى شكل معين أو وضع مرسوم اذا ما تولته الجهة الادارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المتخصصة فى ذلك ، كما لم ترتب جزاء البطلان على اغفال اجرائه على وجه خاص . وكل ما ينبغى هو — على حد تعبير هذه المحكمة العليا — أن يتم التحقيق فى حدود الأصول العامة ، وبمراعاة الضمانات الأساسية التى تقوم عليها حكمته ، بأن تتوافر ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقا للعدالة . »

---

(١) يلاحظ مع ذلك تعديل يوليو سنة ١٩٨٣ الذى ادخل على قانون العاملين المدنيين بالدولة ، والذى استحدث المادة ٧٩ مكررا فى قانون العاملين ، وبمقتضى هذه الاضافة أصبحت النيابة الادارية تختص دون غيرها بالتحقيق الادارى مع شاغلى الوظائف العليا (مدير عام فما فوقها) ؛ كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين ، وقد سبق أن اشرنا الى هذا الحكم .

واعمالا لهـذه القـاعدة فان المحكمة الادارية العليا تهتم فى مجال الاجراءات بالمضمون لا بالشكل ، بمعنى أنه اذا ثبت لديها أن اجراءات التأديب التى اتبعتها الادارة قد حققت المقصـود منها فى حـدود الحكمة التى تقوم عليها تلك الاجراءات ، فانها لا ترتب جزاء البطلان على اغفال بعض الخطوات التى قد ترد فى اللوائح المنظمة للاجراءات.
ومن أوضح أحكام المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد حكمها الصادر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٤٩٤) فبعد أن أعلنت المبـدأ العام ، والقاضى بأن « نصوص التأديب فى مجموعها تستهدف توفير ضمانة التحقيق بغية اظهار الحقيقة » استطردت تقول : « ... فاذا تم استجماع الوقائع المكونة للذنب التأديبى ، واستخلصت عناصر الاتهام بأسلوب مشروع من مصادرها الصحيحة ، وضمت الأوراق المؤيدة لها ، وأكملت بأقوال الشهود من الموظفين وغيرهم أو بالتحريات أو الايضاحات أو التقارير المقدمة منهم ووجه الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية بهذا كله ، سواء باستجوابه عن تلك الوقائع أو بمناقشته فيها أو تبليغه بها لابداء ملاحظاته أورده عليها ، ومكن من الاطلاع على التحقيقات التى أجريت والأوراق المتعلقة بها أو أخذ صورة منها ان شـاء ، وأجيب الى طلبه فيما يتعلق بسماع الشهود أو ضم أوراق أو استيفاء اجراء ، وسـمح له بابداء أقواله ودفاعه وملاحظـاته ، اما كتـابة أو شفهيا ، سواء بنفسه أو عن طريق محام ، اذا تحقق هذا ، ولم يقع اخلال به ، فان الغـاية التى استهدفها المشرع تكون محققة . ولا يقدح فى ذلك ما ورد بالمرسوم الصادر فى ١٢ يناير سنة ١٩٥٣ (١) أو بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ (٢) ، لأنها لا تعدو أن تكون أحكاما توضيحية واردة على سبيل التوجيه والتنظيم ، فى حدود أحكام القـانون الذى تستند اليـه ، دون الخروج على هذه الأحكام أو تناولها بالاضافة أو العديل ، ودون ترتيب جزاء البطلان على عدم اتباع شكلياتها ، وهو الجزاء الذى لم يقرره القانون ذاته

---

(١) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

(٢) لائحة النيابة الادارية .

على مثل هذه المخالفة (١) . » ولم تعول المحكمة على ما استند اليه الموظف المعاقب من أن المحكمة التأديبية لم تستمع الى رؤسائه ، لأن ذلك رخصة للمحكمة التأديبية .

٣ — والنقص فى النصوص المنظمة للاجراءات التأديبية ، يثير أسئلة تتعلق بالمصادر التكميلية التى يستقى منها القضاء الادارى المبادىء التى يطبقها فيما يطرح عليه من منازعات : فالادارة والقضاء التأديبى والقضاء الادارى وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا ، ملزم باعمال النصوص التى تنظم اجراءات التأديب سواء تعلقت بالاتهام أو المحاكمة التأديبية . والقضاء الادارى — ومنه القضاء التأديبى — ملزم بأن يفصل فيما يعرض عليه من منازعات وفقا للقواعد الأصولية المعروفة ، سواء وجد النص أو لم يوجد . وبالاطلاع على أحكام القضاء فى هذا الصدد ، وهى كثيرة ، نجد أن القضاء الادارى ، وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا ، يسلك أحد سبيلين فى خصوص تكملة ما قد يصادفه فى النصوص من نقص :

الأول — الاستناد الى المبادىء العامة فى اجراءات التقاضى بصفة عامة .

الثانى — استعارة الأحكام التى ترد فى قانون المرافعات المدنية والاجراءات الجنائية .

وفيما يلى نعرض لهذين المسلكين :

---

(١) يلاحظ ان جزاء البطلان لمخالفة الشكل ، يتحقق فى القانون الادارى دون حاجة لنص خاص . وكل ما فعله القضاء الادارى فى هذا الخصوص انه ميز بين الشكليات والاجراءات الجوهرية المؤثرة ، وبين الشكليات الثانوية التى لا اثر لها على الموضوع ، ورفض اعمال جزاء البطلان بالنسبة الى هذا النوع الأخير من المخالفات حتى لا يغرق الادارة فى خضم الشكليات . راجع فى التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول « قضاء الالغاء »تحت عنوان « عيب الشكل » فى دعوى الالغاء .

وسوف نعود الى دراسة هذا الموضوع فى الباب الخامس والأخير من هذا المؤلف .

الفرع الأول

المبادىء العامة فى الاجراءات

قلنا فيما سبق ان القضـاء الادارى ، سواء فى فرنســا أو فى مصر ، يستهدى بالمبادىء العامة التى تقوم عليها الاجراءات القضائية عموما ، باعتبارها أسسا للعدالة المنظمة ، لا تستقيم بغيرها • نجد هذا المعنى واضحا فيما أصدره القضاء الادارى المصرى من أحكام ، ومن ذلك على سبيل المثال من أحكام كلمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا :

ــ للمتهم الحق عند سكوت القانون توكيل محام عنه أمام مجلس التأديب ، وقد قرر القضاء هذا الحكم « فى كنف قاعدة أساسية كلية ، تصدر عنها ، وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل ، وهى تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان لذوى الشأن » (حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٢ أبريل سنة ١٩٥١ ؛ سبقت الاشارة اليه) •

ــ « يجب أن يكــون للتحقيق الادارى كل مقــومات التحقيق القانونى الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه واتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الاثبات وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفى ؛ وغيرذ لك من مقتضيات الدفاع • فاذا خلا التحقيق الادارى من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود من هذه الكلمة » • (قضاء ادارى فى ١٨ يناير سنة ١٩٥٣ س ٧ ، ص ٣٣٤) •

ــ « من المسلمات فى أصــول المحاكمات عدم مساءلة المتهم عن أقواله حتى غير الصحيحة التى يدلى بها فى معرض الدفاع عن نفسه ما دامت من مقتضيات هذا الدفاع ، ولا يمكن أن يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر التهم ؛ وينسب واقعتها لغيره ، مادام ذلك لم يكن بسوء نية » (قضاء ادارى فى ٢٤ أبريل ســنة ١٩٥٤ س ٨ ، ص ١٢٢٧) •

— « ... كان يتعين قبل توقيع الجزاء على المدعيين ، استدعاؤهما ومواجهتهما بما هو مأخوذ عليهما ، وتمكينهما من الدفاع عن أنفسهما ، واتاحة الفرصة لهما لمناقشة محضر المعاينة الذى أجرى فى غيبتهما . وبنى على أساسه الجزاء ، فيكون الجزاء قد فقد أهم مقوماته وهو استخلاصه استخلاصا سائغا من أصول صحيحة فى الأوراق ... ولا عبرة بالتحقيق اللاحق الذى أجرته المصلحة ، ذلك لأن وكيل الوزارة قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التى انتهى اليها التحقيق » (قضاء ادارى فى ٧ ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، القضية رقم ٩٤٦ لسنة ٧ قضائية) .

— اذا استأنس مجلس التأديب بما أجرى من تحقيقات فى شأن واقعتين منسوبتين الى أحد الموظفين ليجمع تحت نظره عناصر تهمة سوء السلوك بجميع ظروفها وملابساتها « فانه يكون قد اتبع الطريق المألوف لاستخلاص التهمة موضوع التأديب ، وفى ثبوت التهمة على المدعى من هذه العناصر الثابتة والمنتجة فى الأوراق » (قضاء ادارى فى أول مايو سنة ١٩٥٥ ، س ٩ ، ص ٤١٨) .

— « ضياع أوراق التحقيق لا يعنى مطلقا سقوط الذنب الادارى الذى ابتنى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولا على وجودها ثم فقدانها . وأما عن محتوياتها فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها » . (ادارية عليا فى ١٩ مايو سنة ١٩٦٢ ، س ٧ ص ٨٧١) .

— « لا محل لاعادة النظر فى الشق الذى برأت المحكمة التأديبية الطاعن منه للشك ، اذ أن الطعن مقدم بناء على طلبه ، ولا يسوغ أن يضار بفعله » (ادارية عليا فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٦٢ ، س ٨ ، ص ٤٨) .

— ان تفويض وكيل الوزارة المساعد فى « التصرف فى التحقيق » يستتبع بالضرورة وقف الموظف الذى يجرى معه التحقيق ، ذلك أن

الوقف عن العمل وسيلة الى غاية ، ولا يمكن فصل احداهما عن الأخرى • فالوقف يوطىء السبيل الى التحقيق مع الموظف الموقوف فى جو خال من تأثيره ونفوذه » (ادارية عليا فى ٢٠ يونية سنة ١٩٦٥، س ١٠ ، ص ١٦٧٥) •

ــ « المحكمة التأديبية ليست ملزمة بأن تتعقب دفاع الطاعن فى وقائعه وجزئياته للرد على كل منها ، ما دامت قد أبرزت اجمالا الحجج التى كونت منها عقيدتها ، مطرحة بذلك ضمنا الأسانيد التى قام عليها دفاعه » (ادارية عليا فى ٢٨ يناير سنة ١٩٦٧ س ١٢ ، ص ٥٨٤) •

ــ « لا يجوز الجدل فى الأدلة التى استقت منها المحكمة عقيدتها ما دامت تلك الأدلة سائغة ومنطقية ، وان وزن الشهادة واستخلاص ما استخلصته منها ، هو من الأمور الموضوعية التى تستقل بها المحكمة التأديبية ما دام تقديرها سليما ، وتدليلها سائغا » (ادارية عليا فى ٨ أبريل سنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ٩٠٢) •

ــ « تستمد المحكمة التأديبية الدليل الذى تقيم عليه قضاءها من الوقائع التى تطمئن اليها دون معقب عليها فى هذا الشأن ، ما دام هذا الاقتناع قائما على أصول موجودة ، وغير منتزعة من أصول لا تنتجه • واذ الخبرة هى طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ اليه بناء على طلب أصحاب الشأن من تلقاء نفسها اذا ما تراءى لها ذلك ، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم اليها بطلب ندب خبير اذا اقتنعت بعدم جدواه • والعبرة فى ذلك باقتناع المحكمة » (ادارية عليا فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ١١١) •

ــ « ان الأصل فى المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضمانا لحيدة القاضى أو عضو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة • وقد

رددت هذا الأصل المادتان ٢٤٧ و٢٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية • »
(ادارية عليا فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، س ١٤ ، ص ٤٧) •

ومن المبادىء الحديثة التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص :

ــ حكمها الصادر فى ١٨/٢/١٩٧٨ (مجموعة المبادىء ، ص ٢٩٧٠) وفيه ــ بعد أن أكدت المحكمة أن التحقيق يجب أن يستكمل مقوماته ــ تقول ان المشرع لم يتطلب اتباع اجراءات محددة فى مباشرة التحقيق وافراغه فى شكل معين • ومن ثم فان التحقيق يكون قد استوفى مقوماته ، اذا قامت سلطة التحقيق بتوجيه أسئلة فى رسائل مكتوبة الى من اقتضى التحقيق سماع أقوالهم من المخالفين والشهود ، وتلقى ردهم على هذه الأسئلة • وتوجيه الاتهام للعامل المخالف كذلك فى رسالة مكتوبة ، فان التحقيق ــ على هذا النحو ــ يكون قد استوفى مقوماته الأساسية بما يجعله سندا للمساءلة الادارية •

ــ حكمها الصادر فى ٢٦/٢/١٩٦٦ (المجموعة ، ص ٣٩٧٢) « ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ليس ثمة ما يوجب افراغ التحقيق مع الموظف فى شكل معين ، ولا بطلان على اغفال اجرائه فى وضع خاص » •

ــ حكمها فى ١٥/٤/١٩٦٧ (المجموعة ، ص ٣٩٧٤) وفيه تؤكد أنه اذا أجيز التحقيق الشفهى ، فانه من اللازم أن يثبت مضمونه بالمحضر الذى يحوى الجزاء ، وأن تكون الخلاصة المدونة معبرة بوضوح عما استجوبت فيه الموظف ، وما أجاب به على وجه معبر عن منحى دفاعه • (حكمها فى ١٥/٤/١٩٦٧ ، المجموعة ، ص ٣٩٧٤ ، وفى ٢٦/٢/١٩٦٦ ، المجموعة ، ص ٣٩٧٥) •

ــ فقد أوراق التحقيق لا يعنى مطلقا سقوط الذنب الادارى الذى انبنى على تلك الأوراق ، متى قام الدليل على وجودها ثم

فقدها • وأما محتوياتها فيستدل عليها بأوراق صـادرة من أشخاص لهم صـلة عمل وثيقة بها (حكمها فى ١٩٧٤/١/٢٦ ، المجمـوعة ، ص ٣٩٧٦) •

ــ مواجهـة الموظف بالمخالفات المسـندة اليـه من الضمانات الأساسية التى يجب توفيرها ، واغفال هذا الاجراء جزاؤه البطلان • (حكمها فى ١٩٦٧/١٢/١٩ ، المجموعة ، ص ٣٩٨١) •

ــ أداء اليمين قبل الشهادة • مقصور على التحقيق الذى يجريه مجلس التأديب ، والنيابة الادارية • ولكنه غير مشروط فى التحقيق الادارى الذى يجـريه رئيس المصـلحة أو من ينيبـه • (حكمها فى ١٩٦٦/١٢/٢٤ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٢) •

ــ « ان القرار الصادر بفصل (الطالبة) قد استخلص ما أسند اليها استخلاصا سائغا وسليما من القرار الذى كتبته ووقعته والذى تضمن تفصيلا كاملا لوقائع الموضوع • ومثل هذا الاقرار يغنى تماما عن اجراء أى تحقيق آخر » ولم تعول المحكمة على الدفاع القائم على أن الاقرار « كان وليد اكراه مرده الرهبة من الموقف أمام المسئولين بالمعهد ••• ذلك لأن الطالبة ارتضت كتابته • وكون هذا الاقرار قد تم فى حضور السادة عميـد المعهد ووكيلة المعهد والأخصائية الاجتماعية لا يعنى أن يكون شابه اكراه أدبى ••• فالنفوذ الأدبى فى ذاته لا يكفى وحده ما لم يقرن بوسائل اكراه غير مشروعة بقصد الوصول الى غرض غير مشروع ••• » (حكمها فى ١٩٧٥/٢/٢٢ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٢) •

ــ اذا استدعى الموظف للتحقيق معه فى المخالفات المنسوبة اليه ، واعترف بهذا الاستدعاء ، وامتنع عن تلبية الاستدعاء ، فانه يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع ، وأهدر بذلك ضمانة أساسية خولها له القـانون « وعلى ذلك تكون الادارة فى حل من توقيع الجزاء عليـه مما لديها من أدلة ثبوت ضده » (حكمها فى ١٩٨٠/٤/١٢ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٤) •

— لجهة الادارة أن تجرى التحقيق بنفسها ، ما لم يلزمها القانون بغير ذلك ، وليس للعامل أن يمتنع عن الاجابة ويطلب اجراء التحقيق بواسطة النيابة الادارية • (حكمها فى ١٩٦٥/١١/٢٧ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٦) •

— ليس على الجامعة التزام بأن تتولى النيابة الادارية التحقيق مع العاملين بها • وعدم السماح لمحامى العامل بحضور التحقيق الادارى ، لا يؤدى الى بطلان التحقيق ، « وان كان القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٨ باصدار قانون المحاماة قد نص فى المادة ٨٢ منه على عدم تعطيله ، الا أنه لم يرتب على مخالفة مقتضاه بطلان التحقيق » • (حكمها فى ١٩٧٢/٦/٣ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٨) •

— عدم سماع أقوال شاهدين ، لا يؤدى الى بطلان التحقيق « بعد أن وقع ستة من رؤساء المدعى على المذكرة التى قدمها رئيس لجنة تقدير الدرجات والتى أثبتت فيها الألفاظ التى صدرت عن المدعى • » (حكمها فى ١٩٦٩/٢/٢٢ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٨) •

— ان فى امكان المتهم أن يبدى ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية ، وبالتالى لا يستقيم دفعه ببطلان التحقيق استقلالا بحقه فى الدفاع (حكمها فى ١٩٦٩/٢/١ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٨) •

وسوف نعرض لما أقره القضاء الادارى من مبادىء — سواء فى فرنسا أو فى مصر — تفصيليا فيما بعد ، عند دراسة خطوات الاجراءات التأديبية ، من مرحلة الاتهام حتى صدور القرار أو الحكم فى موضوعه •

الفرع الثانى

بين المرافعات والاجراءات الجنائية

١ — حينما أنشأ المشرع القضاء التأديبى بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، لم يفصل الاجراءات التى يتعين مراعاتها فى مختلف مراحل المحاكمات التأديبية • وبالتالى فقد أثار الفقه والقضاء سؤالا غدا تقليديا فى هذا المجال : عن القانون العام الذى يرجع اليه لسد النقص فى الاجراءات : أهو قانون المرافعات ؟! أم قانون الاجراءات الجنائية ؟! وقبل أن نجيب على هذا السؤال ، فاننا نقدم اليه بالملحوظتين التاليتين :

الأولى : أن المشرع نفسه قد أشار الى قانون المرافعات والى قانون الاجراءات فى بعض النصوص النافذة فى هذا المجال • ومن ذلك :

— نص المادة الثالثة من قانون اصدار كل من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (١) حيث تقول : « تطبق الاجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيمالم يرد فيه نص ، وذلك الى أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائى » •

— ونص المادة ٢٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والتى تقضى بأنه « فى حالة وجود سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التنحى عن نظر الدعوى • وللموظف المحال الى المحاكمة الحق فى طلب تنحيه » •

---

(١) والتى تطابق نص المادة ٧٤ من قانون تنظيم مجلس الدولة السابق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

ـ كما أنه أشار الى قانون الاجراءات الجنائية فى المادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث يقول : « وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة ، بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره » .

الثانية : أنه بالنظر الى الطبيعة الخاصة بالقضاء الادارى ، وبمراعاة ان المرافعات المدنية قد صيغت لتلائم دعاوى القانون الخاص ، فان القضاء الادارى لا يطبق من نصوص قانون المرافعات الا ما يتفق وطبيعة القضاء الادارى . فهو لا يعمل النصوص الواردة فى قانون المرافعات الا اذا اعتبرها مجرد تقنين للقواعد العامة التى تنظم العدالة بغض النظر عن موضوع النزاع . ومن هنا كانت الاشارات الكثيرة التى ترد فى أحكام القضاء الادارى ـ والتى أوردنا لها أمثلة فيما سبق ـ الى المبادىء والأصول العامة للاجراءات .

٢ ـ ولقد ذهب معظم الفقهاء الذين عرضوا للاجابة على السؤال السابق الى أن قانون الاجراءات الجنائية هو القانون الأصل الذى يتعين الالتجاء اليه فى حالة عدم وجود النص ، بالنظر الى التشابه الكبير بين الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية (١) . بل ان المحكمة الادارية العليا قد انضمت الى هذا الرأى فى بعض أحكامها ، ومنها على سبيل المثال ، حكمها الصادر فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ،

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، فى مؤلفه السابق ، ص ٢١٠ ، بعد أن عدد أوجه الشبه بين المحاكمات التأديبية والمحاكمات الجنائية ، قال : « وكل ذلك يحمل على القول بأن القانون العام للاجراءات أمام المحاكم التأديبية ليس قانون المرافعات ولكن قانون الاجراءات الجنائية ، فيجب اذن الرجوع اليه فى كل ما لم يرد به نص ، وبما لا يتعارض بداهة مع طبيعة النظام التأديبى » .

وبنفس وجهة النظر السابقة قال الدكتور جودت الملط فى رسالته التى سبقت الاشارة اليها ، ص ٢٢٤ وما بعدها ، والدكتور محمد عصفور ، فى بحثه بعنوان « ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة » المنشور فى مجلة العلوم الادارية ، السنة الخامسة ، العدد الأول ـ يونية سنة ١٩٦٣ ـ ص ١٥ وما بعدها .

ص ٤٦٦) حيث تقول : « ••• لا يمكن الاستناد الى قواعد المرافعات المدنية والتجارية فى كل ما لم يرد بشأنه نص خاص فى مجال التأديب ، ذلك أن الاجراءات المدنية وضعت لصالح خاص ، أما اجراءات المحاكمة التأديبية — وهى أقرب الى المحاكمة الجنائية — فقد نظمت لصـــالح عام ، وروعى فيها سير المرفق العــام • » وفى فقرة أخرى من ذات الحكم تقــول : « كل ما توجبه هذه القــواعد (المتعلقة باجراءات التأديب) أن يجرى التحقيق الادارى أو التأديبى وتتم المحاكمة فى حـــدود **الأصول العــامة للمحاكمات** • والتماثل ظاهر بين المحاكمة الجنائية والمحاكمة التأديبية ، فكلها تطبق شريعة عقاب •• » •

٣ — ولا شـــك فى أن المحاكمة التأديبية أقرب الى المحاكمـــة الجنائية ، لأن القانون التأديبى — كما أوضحنا فى موضعه من هذا المؤلف — ينتمى الى « أسرة قانون العقوبات » • ولكننـــا مع ذلك لا نسلم بأن هذا التشابه بين المحاكمتين — الجنائية والتأديبية — ينتهى الى القول بالرجوع الى قانون الاجراءات الجنائية بصورة تلقائية فى كل ما لم يرد بشأنه نص ، فذلك ينطوى على تعميم خاطىء ، والأصح عندنا أن القاضى التأديبى له أن يرجع الى كل من القانونين — قانون المرافعات والاجراءات الجنائية — فى كل حالة يرى أن الحكم الوارد بهما ينسجم مع طبيعة النظام التأديبى وأهدافه ، على أساس الفروق التى أوردناها بين النظامين الجنائى والتأديبى • وله ألا يتقيـــد بأى منهما اذا ما وجد أن الحكم المقرر بهما لا يستقيم مع النظام التأديبى • وأفضل من هذا كله ، أن يضع المشرع — فى ضوء التجربة — أحكاما تفصيلية للاجراءات التأديبية اذا ما استقر رأيه على الابقـــاء على الصبغة القضائية للنظام التأديبى • ولقد بدأ المشرع هذه المحاولة فى قانون مجلس الدولة الجديد[1] •

---

(١) خصص المشرع الفصل الثالث من هذا القـــانون للاجراءات : اولا — أمام محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية (المواد من ٢٤ الى ٣٣) ثانيا — أمام المحاكم التأديبية (المواد من ٣٤ الى ٤٣) . ثالثا — أمام المحكمة الادارية العليا (المواد من ٤٤ الى ٤٨) . رابعا — أحكام عامة : (المواد من ٤٩ الى ٥٤) .

٤ — وبالرغم من الفقرة التى نقلناها عن حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ ، فاننا نجد القضاء الادارى قد لجأ الى كل من قانونى المرافعات والاجراءات الجنائية لسد النقص القائم فى النصوص المنظمة لاجراءات التأديب . ومن ذلك على سبيل المثال :

— حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ (س ٨ ص ٧٣) والذى تؤكد فيه المحكمة — قبل صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — أن قيام سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بأحد أعضاء الهيئة التأديبية يوجب عليه التنحى .

— « ان الدعوى التأديبية تنقضى اذا توفى الموظف أثناء الطعن فى الحكم التأديبى أمام المحكمة الادارية العليا استنادا الى الأصل الوارد فى المادة ١٤ من قانون الاجراءات الجنائية .. وهذا هو الأصل الواجب الاتباع عند وفاة المتهم أثناء نظر المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أمام المحكمة التأديبية أم أمام المحكمة الادارية العليا » . (ادارية عليا فى ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ص ٣٣٣) .

— اعلان الشخص غير معلوم الموطن لدى النيابة العامة يجب أن يتم « وفقا لما تقضى به الفقرة العاشرة من المادة ١٤ من قانون المرافعات .. » . (ادارية عليا فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٢٥١) .

— « لا جدال فى أن لهيئات التأديب الاستعانة بآراء الخبراء ... وليس فى القواعد التى تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم ما يمنع من الاستعانة برأى جهة فنية متخصصة فى الكشف عن الحقيقة والوصول الى الصواب ... وليس فى تلك القواعد ما يرتب جزاء البطلان على شىء من ذلك ؛ ولا يمكن الاستناد الى قواعد المرافعات

المدنية والتجارية فى كل ما لم يرد بشأنه نص خاص فى مجال التأديب » • (ادارية عليا فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ٤٦٦) •

— شروط اعلان الموظف المحال الى التأديب عن طريق البريد يرجع فيه الى قواعد المرافعات المدنية والتجارية ، ويترتب على مخالفتها البطلان • (ادارية عليا فى ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ١٤٨٣) :

— لا يجوز تطبيق المادة ٣٠١ مرافعات ، الخاصة بسقوط الخصومة فى الدعوى متى انقضت سنة على آخر اجراء صحيح فيها ، لأن ذلك مقصور على الدعاوى المدنية دون التأديبية (ادارية عليا فى ٢٩ يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١، ص ٣٤٣) •

— تطبق المادة ٥ فقرة أولى من قانون المرافعات لتحديد المحكمة المختصة فى حالة تعدد المدعى عليهم مع اختلاف مواطنهم (ادارية عليا فى ١٩٦٣/٢/٢٣ سبق) •

الفصل الثانى

الاتهام

وندرس تحته جميع الاجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية • ومن ثم فان الاجراءات فى هذه المرحلة تشمل : التحقيق ، والتصرف فى التحقيق بعد اتمامه ، ثم الاحالة الى المحاكمة التأديبية •

المطلب الأول

التحقيق

وندرسه على التفصيل التالى : ١ — السلطة التى تختص بالاحالة الى التحقيق • ٢ — السلطة المختصة بالتحقيق • ٣ — مقومات التحقيق •

الفــرع الأول

السلطة المختصة بالاحالة الى التحقيق

١ — ذكرنا فيما سبق أن التأديب هو فرع من السلطة الرياسية • ويترتب على ذلك منطقيا أن السلطة المختصة بالتأديب ، هى السلطة المختصة باصدار الأمر باجراء التحقيق فيما هو منسوب الى الموظف • واذا كان البدء بالتحقيق هو مجرد اجراء تمهيدى ؛ فانه قد يرتب نتائج خطيرة قبل الموظف سبق أن أشرنا الى بعضها حين الحديث عن العقوبات التأديبية وما قد يختلط بها من اجراءات • ولهذا ، وضمانا لاستقرار الموظف فى عمله ، وعدم تعريضه للتجريح ، فيجب ألا يبدأ التحقيق قبل الموظف — لاسيما اذا كان ممن يشغلون مناصب قيادية — الا اذا كانت هناك خطورة حقيقية ، واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة اليه ، لأن من شأن التحقيق — حتى ولو انتهى بالحفظ — أن يثير غبارا حول الموظف ، ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه •

وبالرغم من صدور قانونين للتوظف عقب الغاء القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، هما القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقــانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، فان المشرع لم يصدر لأى منهما لائحة تنفيذية • وظلت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ نافذة • وبعــد صدور قانون العاملين المدنيين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فان المشرع أصدر لائحته التنفيذية بمقتضى قرار لجنــة شئون الخدمة المدنيــة رقم ٢ لسنة ١٩٧٨ الصادرة فى ١٤ سبتمبر سنة ١٩٧٨ • ولكن الغريب فى الأمر أن اللائحة الجديدة ، جاءت بالغة الاختصار لدرجة الاخلال ، فقــد تضمن الجزء الخاص بالتحقيق مــع العــاملين وتأديبهم ثلاث مواد (!!) هى المواد ٦١ ، ٦٢ ، ٦٣ التى نورد نصوصها فيما يلى :

مادة ٦١ : « يخطر العامل كتابة بالجزاء الموقع عليه وأســباب توقيعه ، وذلك خلال سبعة أيام من صدور القرار الادارى بتوقيعه ».

مادة ٦٢ : « تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف فرعي يلحق بملف خدمة العامل ، وتعد صحيفة خاصة بالجزاءات التأديبية تودع بالملف الفرعى المشار اليه تسجل بها المخالفات والجزاءات التى وقعت عليه وتواريخ وأرقام القرارات الصادرة بتوقيعها » •

مادة ٦٣ : « على ادارة شئون العاملين — دون حاجة الى طلب من العامل — اتخاذ اجراءات محو الجزاءات اذا ما توافرت شروط المحو طبقا لأحكام القانون » •

والواقع أن هذا اختصار مخل ، وموقف اللائحة القديمة أفضل • ولما كانت تلك اللائحة قد طبقت فترة زمنية طويلة ، وفى ظل ثلاثة قوانين متتالية للتوظف ، فانه يمكن الاستهداء بما ورد فيها من أحكام ، ولو على سبيل العرف ، لسد الفراغ التشريعى الذى حدث نتيجة الغائها ، وعدم وضع أحكام جديدة • ومن ثم فاننا سوف نورد أحكام اللائحة الملغاة •

ولقد نصت هذه اللائحة فى المـادة ٤٦ منها على أنه اذا كان الاتهام موجها الى موظف معين « بمرسوم »(١) أو من درجة مدير عام، فان الجهة المختصة باصدار الأمر ببدء التحقيق هو الوزير المختص بناء على مذكرة يرفعها وكيل الوزارة المختص • أما بالنسبة الى غير هؤلاء الموظفين فيعرض الأمر على وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الأحوال لتقرير اجراء التحقيق مع الموظف أو حفظ الموضوع تبعـا لظروف الحال • ونصت الفقرة الثانية من المـادة المشار اليها على أنه « فى حالة صدور قرار وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة المختص باجراء التحقيق ، يتعين أن يتضمن القرار الجهة أو الشخص الذى يقوم باجراء التحقيق والمسائل المطلوب تحقيقها بصفة عامة » • وهذا النص ليس الا تقنينا للمبدأ الذى أشرنا اليه ، لأن الرؤساء الذين يملكون تأديب العاملين بصفة عامة هم الوزير والمحافظ وشاغلو وظائف الادارة العليا كما ذكرنا من قبل •

---

(١) يقابله قرار جمهورى فى ظل الدستور الحالى •

ويلاحظ بخصوص النص المشار اليه :

(أ) ان المرسوم من تقاليد النظام البرلمانى الذى كان يقوم عليه دستور سنة ١٩٢٣ الذى صدر فى ظله قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ولائحته التنفيذية • أما فى النظام الحالى ، فان « القرار الجمهورى » يحل محل المرسوم • ومن ثم ينطبق الحكم الوارد فى المادة بالنسبة الى الموظفين المعينين بقرارات جمهورية والخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ أيا كانت درجاتهم (ومن بعده القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) •

(ب) ان درجة مدير عام قد ألغيت فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وحلت محلها الدرجة الأولى ، ثم عادت مرة أخرى بمقتضى الجدول رقم (١) المرافق للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ •

(جـ) ان تفـويض احدى السلطات المنصوص عليها فى المـادة لاختصاصاتها التأديبية على النحو الذى أوضحناه فيما سلف يتضمن حق السلطة المفوض اليها فى الاحالة الى التحقيق ، وفى اتخاذ كافة الاجراءات الاحتياطية التى تقتضيها الاحالة الى التحقيق •

(د) قضت محكمة القضاء الادارى فى ٢٤ أبريل سـنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٣٧٣) بأنه لا يشترط أن يصدر القرار باجراء التحقيق مع الموظف فيما هو منسوب اليـه من وكيل الوزارة ـــ فيما يدخل فى اختصاصه ـــ بل يملك ذلك الوزير • واذا كانت المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية لقانون التوظف قد قالت بغير ذلك ، فان اللائحة انما تنفذ القانون ، ولا توزع اختصاصات مبتدأة • وقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (س ٣ ص ٤٠٢) وأضافت الى حجج محكمة القضاء الادارى قولها ان القرار الصادر من الوزير باحالة صغار الموظفين الى التحقيق يحقق ضمانة اضافية لهم « والقول بغـير ذلك يؤدى الى غل يد الوزير عن الأمر بالتحقيق مع صغار الموظفين فى الوقت الذى جعل القانون له وحده حق

الأمر بالتحقيق مع كبارهم ،وهو أمر فضلا عن أنه يتجافى مع طبـائع الأشياء ، فانه يتنافى بداهة مع سلطة الوزير فى الاشراف على شئون وزارته ورقابة حسن سير العمل فيها » •

وقد ذهب رأى الى أن هـذا التفسير « لا يسلم من الناحيـة القانونية من كل نقد ، اذ أن ارتفاع المركز الوظيفى للوزير لا يسوغ الجور على اختصاص محدد وكل بصريح النص الى من دونه مرتبة »(١) ونعتقد أن هذا النقد فى غير محله ، لأن الوزير له سلطة أصـيلة فى عقاب الموظفين الذين يملك وكيل الوزارة احالتهم الى التحقيق • ومن غير المعقول أن يملك الوزير التأديب ولا يملك الاحالة الى التحقيق ، الذى هو مجرد اجراء تمهيدى لممارسة سلطة التأديب • وكان من الممكن أن يكون للنقد سند لو كان الاختصاص بتأديب أولئك الموظفين معقودا أصالة لوكيل الوزارة ورئيس المصلحة ، ولا يمارس الوزير الا سلطة تعقيب على ما يصدره كل منهما من قرارات تأديبية كما كان الوضـع فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قبل تعديله • أما بعد أن أصبح للوزير سلطة أصيلة ومبتدأة فى العقاب ، فلا شك فى حقـه فى الاحالة الى التحقيق الذى يعتبر من مكملات حق التأديب •

(هـ) اذا كان حق الاحالة الى التحقيق معقودا لرؤسـاء من مستوى معين أصالة أو بالتفويض فان لمن دونهم من الرؤساء حق اثبات المخالفات الادارية التى تقع من مرءوسيهم فور وقوعها خشية ضياع معالمها ، على أن يترك الأمر لمن له سلطة التأديب •

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجعه السابق ، ص ١٤٧ ، وهو يضيف الى ذلك ان الحل الذى انتهى اليه القضاء « هو ما يسمى بالحلول الرئاسى » Substitution hiérarchique سيما وان اللائحة التنفيذية تصـدر بتفويض من المشرع . ونلاحظ ان اصطلاح « تفويض المشرع » غير موفق ، لأنه يؤدى الى اللبس بين اللوائح التنفيذية التى تسـتمد الادارة حقها فى اصدارها من الدستور مباشرة ، وبين اللوائح التفويضية التى تحتاج الى شروط خاصة سبق أن أشرنا اليها فى الباب الثالث من هذا المؤلف .

٢ — واعمالا لذات المبادىء السابقة ، فان السلطة المختصة باصدار الأمر بالتحقيق مع العاملين فى القطاع العام هى ذات السلطة المختصة بالتأديب والتى أشرنا اليها فيما سلف .

٣ — والتحقيق مناطه اتهام العامل بارتكاب جريمة تأديبية . فكيف يتحرك هذا الاتهام ؟! ان العامل يؤدى خدمة عامة للمواطنين وفقا لنظام قانونى معين . وهو يخضع فى أدائه لعمله لمختلف أنواع الرقابات . واعمال هذه الرقابات هو الذى يؤدى الى اكتشاف الأخطاء ، وبالتالى الى تحريك اجراءات التأديب ، وأول مراحلها التحقيق . ويمكن حصر أهم أنواع الرقابات فيما يلى :

أولا : رقابة المواطنين أنفسهم : لا سيما بالنسبة الى الموظفين الذين يتعاملون مباشرة مع الجمهور ، كالعاملين فى مختلف المرافق العامة. فكل مواطن من حقه أن يحصل على الخدمة التى يطلبها طبقا للنظام القانونى المقرر . ومن حقه أن يتظلم اذا تعرض لاهمال أو تعسف من قبل الموظفين ، بل ومن حقه أن يلجأ مباشرة الى القضاء الادارى الغاء وتعويضا اذا اتخذ خطأ الموظف صورة قرار ادارى باطل ، أو تصرفا ضارا بأحد المواطنين على النحو الذى أوضحناه فى الكتابين الأول والثانى من هذا المطول (١) .

بل ان كل مواطن فى الدول الديمقراطية الحديثة مطالب بأن يبلغ عن كل انحراف أو تقصير يصل الى علمه حتى ولو لم يصبه مباشرة بأذى ، على أساس أن الصالح العام يعنى كل المواطنين ، وان كشف الانحرافات ليس مجرد حق لكل مواطن ، بل هو واجب عليه . ومن ثم تنص الدساتير الحديثة على حق المواطنين فى مخاطبة السلطات العامة فى مختلف الشئون ، كما تتضمن القوانين الأساسية للمنظمات الشعبية النص على أن من أهم واجبات الأعضاء كشف الانحرافات والأخطاء

---

(١) بل لقد ذهب دستورنا الأخير (سنة ١٩٧١) الى أبعد من ذلك ، اذ تنص المادة ٢٧ منه على أن « يشترك المنتفعون فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقا للقانون » .

والعمل على تقويمها بمختلف الطرق . ولهذا فان كثيرا من المحاكمات التأديبية ، تبدأ بشكوى يتقدم بها مواطن أو أكثر الى احدى السلطات العامة . واذا كان الأصل أن تكون الشكوى موقعة من مقدمها ، فان كثيرا من المواطنين قد يتهيبون ذكر أسمائهم لسبب أو لآخر ، لا سيما اذا كان الموظف المخطىء يشغل منصبا رياسيا . ومن حق الادارة – بل من واجبها – أن تتحرى الحقيقة اذا ما اقتنعت بجدية الشكوى . ولكن يجب فى الوقت ذاته التحوط حتى لا تتحول الشكوى المجهلة الى سهام طائشة توجه بسوء نية الى الموظفين الآمنين لسبب أو لآخر . وعندنا أنه يجب العمل على حماية الموظفين من هذا الخطر الحقيقى الذى أصبح داء عضالا فى بعض الأوساط ، عن طريق توقيع بعض العقوبات الرادعة على مقدمى الشكاوى الكيدية .

ثانيا : الرقابة الذاتية داخل الادارة : وتتمثل بصورة أساسية فى رقابة الرؤساء لمرءوسيهم . فمقتضى السلطة الرياسية أن يصبح من حق الرئيس متابعة أعمال المرءوس وتوجيهه وكشف أخطائه تمهيدا لتأديبه . واذا قصر الرئيس فى كشف أخطاء مرءوسيه ، فانه يعرض نفسه للمسئولية التأديبية .

ثالثا : الرقابة من جهات متخصصة خارج الادارة : وأهمها الجهات الآتية :

١ – **النيابة الادارية** : ويلعب هذا الجهاز دورا هاما فى اجراءات التأديب . واذا كان الدور الأساسى للنيابة الادارية فى هذا المجال يكمن فى اجراء التحقيق ، وفى متابعة الدعوى التأديبية منذ رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها ، فانها تختص – وفقا للفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ – « باجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها .. ما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها » فوفقا لهذا النص ، يحق للأفراد – عاديين أو موظفين – أن يتقدموا بشكواهم الى النيابة الادارية . واذا ما ثبت لها جدية تلك الشكاوى فانها تبدأ اجراءات

التحقيق • ولقد نظمت المواد من ١٢٣ الى ١٢٧ من قرار مدير النيابة الادارية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ كيفية التصرف فى الشكاوى التى ترد الى النيابة الادارية (١) •

٢ ــ **الرقابة الادارية :** ولقــد كانت جزءا من النيابة الادارية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . فقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على أن : « تتكون النيابة الادارية من : (أ) قسم الرقابة (ب) قسم التحقيق » ولكن الرقابة الادارية فصلت عن النيابة الادارية وأصبحت « هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى » (٢) بمقتضى القــانون رقم ٥٤ لســنة ١٩٦٤ ونقلت هذه التبعية الى وزير الدولة بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٣٤ لســنة ١٩٦٩ • وبمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٧٩ لسنة ١٩٧٦ ، فان الرقابة الادارية تتبع رئيس مجلس الوزراء « ويكون له سلطة الوزير المختص بالنسبة لها ، بما فى ذلك سلطات الاشراف والتوجيه والرقابة » •

ولقد وسع القانون رقم ٥٤ لســنة ١٩٦٤ فى مجال عمل الرقابة الادارية • فالمادة الرابعة منه تنص على أن « تباشر الرقابة الادارية اختصاصها فى الجهاز الحكومى وفروعه ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمــالا عامة ، وكذلك جميع الجهات التى تسهم

---

(١) تقيد الشكوى عند ورودها بجدول العرائض مع وصف موضوعها (م ــ ١٢٣) ويناقش مقدمها فى موضوعها اذا تضمنت الشكوى وقائع غير محددة (م ــ ١٢٤) تستطلع معلومات الجهات المختصة مع امكان الاستعانة بالرقابة الادارية اذا لزم الأمر (م ــ ١٢٥) وتحال الشكوى الى التحقيق اذا ثبت جديتها . أما اذا ثبت العكس أو زالت اســباب الشكوى « قرر رئيس النيابة حفظ الشــكوى اداريا ، ويؤشر بذلك فى جدول العرائض ، ويخطر به الشاكى » . (م ــ ١٢٦) ويجوز لرئيس النيابة المختص ان يعهد الى احــد الأعضــاء بتلقى الشكاوى وتولى كافة اجراءات فحصها والتصرف فيها (م ــ ١٢٧) .

(٢) أنشىء نظام المجلس التنفيذى بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ . وقد حل محله رئيس الوزراء بمقتضى دستور مارس سنة ١٩٦٤ .

فيها الدولة بأى وجه من الوجوه » • أما اختصاص الرقابة الادارية فقد حددته المادتان ٢ و ٣ من القانون على النحو التالى :

(أ) بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والانتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الادارية والفنية والمالية التى تعرقل السير التنظيم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها •

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمه السارية وافية لتحقيق الغرض منها •

(جـ) الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها • كما تختص بكشف الجرائم التى تقع من غير العاملين ، والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة ، وذلك بشرط الحصول على اذن كتابى من النيابة العامة قبل اتخاذ الاجراءات (١) •

(د) بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الاهمـال فى أداء واجبات الوظيفـة ، ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه ، وكذلك بحث ودراسـة ما تنشره الصحافة من شـكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحى الاهمـال أو الاستهتار أو سـوء الادارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الاعلام المختلفة فى هـذه النواحى •

(هـ) تختص الرقابة الادارية بمد رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها ، وبأى عمل اضافى آخر يعهد به اليها رئيس الوزراء •

---

(١) اعيدت صياغة هذه الفقرة بمقتضى القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ وبمقتضى هذا التعديل امتد اختصاص الرقابة الادارية الى المواطنين من غير العاملين بالشرط المذكور فى المادة . وعمل الرقابة الادارية هنا يعتبر مكملا لاختصاص النيابة العامة .

ولتمكين الرقابة الادارية من القيام باختصاصاتها السابق توضيحها ، فان المشرع قد زودها بوسائل فعالة ، تضمنتها المواد من ٦ الى ٩ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ على النحو التالى :

١ — الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها ، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق ، بما فى ذلك الجهات التى تعتبر البيانات التى تتداولها سرية » •

٢ — للرقابة الادارية حق استدعاء من ترى سماع أقوالهم • ويعاقب تأديبيا أى موظف فى الجهات التى تباشر الرقابة الادارية اختصاصاتها فيها ، يخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الادارية أو يمتنع عن تقديمها اليهم أو يرفض اطلاعهم عليها ، مهما كانت طبيعتها ، وكذلك عن تنفيذ طلب الاستدعاء (مادة ٧) •

٣ — للرقابة الادارية أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو ابعاده مؤقتا عنها ، اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من رئيس الوزراء (مادة ٦) •

٤ — يجوز للرقابة الادارية أن تجرى التحريات والرقابة السرية بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك •

٥ — للرقابة الادارية أن تجرى تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة اليهم المخالفات بعد الحصول على اذن كتابى من رئيس الرقابة الادارية أو من النيابة العامة ، اذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الاجراء • ويجب فى جميع الأحوال أن يكون الاذن كتابيا • على أنه يجوز لعضو الرقابة الادارية أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب اليهم المخالفات • وللرقابة الادارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء اجراء التفتيش • ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند اجرائه (مادة ٩) •

٦ — للرقابة الادارية فى سبيل ممارسة اختصاصها المتعلق بالكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم المنصوص عليها فى الفقرة الثالثة من المادة الثانية (معدلة) من قانونها « الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة ، مع تحرير محضر أو مذكرة حسب الأحوال » •

وبالرغم من الاختصاصات الواسعة ذات الطابع الشامل ، والوسائل الفعالة التى وضعها المشرع تحت تصرف الرقابة الادارية ، فان عملها مجرد عمل تحضيرى للجهات المختصة بالتأديب الادارى أو بالعقاب الجنائى ، فهى مجرد محرك لاجراءات التأديب ، أو بمعنى أصح أداة لتوجيه الاتهام •

نجد هذا المعنى واضحا فى الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون الرقابة الادارية والتى تقضى بأنه « اذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق ، أحيلت الأوراق الى النيابة الادارية أو النيابة العامة حسب الأحوال باذن من رئيس الرقابة الادارية أو من نائبه • وعلى النيابة الادارية أو النيابة العامة افادة الرقابة الادارية بما انتهى اليه التحقيق • ويتعين الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء بالنسبة الى الموظفين الذين فى درجة (مدير عام) فما فوقها أو الموظفين الذين تجاوز مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنيه سنويا عند احالتهم للتحقيق » •

٣ — **النيابة العامة** : ذكرنا فيما سبق أن كثيرا من الجرائم التأديبية ، تكون فى ذات الوقت جرائم جنائية • وقد تكتشف النيابة العامة الخطأ قبل أن تتنبه اليه الادارة أو جهات الرقابة الأخرى • ومن المصلحة العامة أن تحاط جهات الادارة علما بالجرائم الجنائية التى يتهم بها الموظفون العموميون بمجرد توجيه الاتهام اليهم ، لما أوضحناه فيما سلف من استقلال المحاكمة التأديبية عن المحاكمة الجنائية • ولهذا نصت المادة ٥٧ من اللائحة التنفيذية لقانون التوظف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن « تتولى النيابة العامة ابلاغ الوزارة

أو المصلحة المختصة عن كل موظف يتهم فى جناية أو جنحة برقم القضية ووصف التهمة والاجراءات التى تتخذ ضده ، وعلى الأخص الحبس الاحتياطى ، وبجميع الأحكام التى تصدر فى القضية (١) .

وغنى عن البيان أنه اذا كان خطأ الموظف قد وصل الى حد تحريك الاجراءات الجنائية ضده ، فانه يكون من باب أولى سببا لبدء التحقيق الادارى معه تمهيدا لمعاقبته تأديبيا .

الفرع الثانى

السلطة المختصة باجراء التحقيق

١ — يتولى التحقيق مع العاملين احدى جهتين :

أولا : الجهة الرئاسية التى يتبعها العامل المحال الى التحقيق : وهى الجهة ذات الاختصاص الأصيل فى هذا الشأن ، على أساس أن التأديب — كما ذكرنا أكثر من مرة — هو امتداد للسلطة الرياسية .

ثانيا : النيابة الادارية ، وهى جهة معاونة فى هذا الخصوص .

٢ — نجد هذا المعنى واضحا تماما فى صيغة الأحكام المنظمة لاختصاص كل من النيابة الادارية والرقابة الادارية فى هذا المجال . فقد حرص المشرع على أن يزيل كل لبس فى هذا الخصوص حينما أنشأ النيابة الادارية سنة ١٩٥٤ وحينما دعم اختصاصاتها سنة ١٩٥٨ ، وحينما جعل من الرقابة الادارية جهة مستقلة سنة ١٩٦٤ ، فالمادة

---

(١) وبطريق المقابلة ، نصت المادة ١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « اذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الادارية الأوراق الى النيابة العامة .

وتتولى النيابة العامة التصرف فى التحقيق واستيفاءه اذا تراءى لها ذلك ، على أن يتم ذلك على وجه السرعة » .

الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تنص صراحة على أنه « مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الادارية ... » . وأعاد المشرع العبارة بألفاظها فى المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (١) :

٣ — فانشاء أجهزة أخرى خارج نطاق الجهة التى يعمل بها الموظف المتهم ، ومنحها اختصاصا بتتبع أعمال الموظفين ، وكشف انحرافاتهم ، انما يقصد به تدعيم الاختصاص الأصيل لجهاتهم الرياسية لا سلب هذا الاختصاص ، سواء فى مجال الاتهام أو التحقيق ، ويترتب على ذلك نتيجة هامة ، سجلها القضاء فى العديد من أحكامه ، وهى أنه اذا أرادت الجهة الادارية الرياسية أن تباشر التحقيق مع أحد موظفيها فى الأمور المنسوبة اليه ، فليس له أن يمتنع عن ابداء أقواله وأن يطالب باحالة التحقيق الى النيابة الادارية ، والا أضاع على نفسه احدى ضمانات التحقيق ، لأن الالتجاء الى النيابة الادارية هو سلطةتقديرية ، وأمر تترخص فيه الجهة الادارية وفقا لمقتضيات الصالح العام . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ٦٩) « ... لم تتضمن النصوص ما يوجب احالة التحقيق الى النيابة الادارية ولا ما يوجب افراغهفى شكل معين أو وضع مرسوم اذا ما تولته الجهة الادارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المختصة فى ذلك » .

ويتضح من هذه الفقرة أن الجهة الرئاسية تستطيع أن تمارس التحقيق بأحد أسلوبين : **الأول** أن تقوم به بنفسها عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه . ويتم ذلك عادة اذا أحاطت بالاتهام ظروف معينة تقتضى حصره فى نطاق ضيق (٢) .

---

(١) تنص المادة المشار اليها على ما يلى : « مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق ، تختص الرقابة الادارية بالآتى ... » .

(٢) وهو ما تلجأ اليه الجامعات عادة اذا أريد التحقيق مع أحد أعضاء هيئات التدريس اذ يكلف به أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق ، أو المستشار القانونى للجامعة وهو أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق .

ولكن الغالب أن يقوم بالتحقيق ادارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية هى ادارة الشئون القانونيــه أو ادارة التحقيقات بحسب التســميه المســتعملة • ويكون التصرف فى التحقيق متــروكا للرئيس الادارى المختص كما سنرى فيما بعد •

هذا ونذكر بتعديل يوليو سنة ١٩٨٣ والذى جعل النيابة الادارية تختص دون غيرها بالتحقيق الادارى مع شــاغلى الوظائف العــليا (مدير عام فما فوق) • ومع مرتكبى الافعــال المحظــورة الواردة بالبندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين •

ولقد أثير تساؤل عن مدى حق الرئيس الادارى المختص بتوقيع الجزاء فى اجراء التحقيق بنفسه ــ وهى صورة نادرة الحدوث عملا ــ لأن الوزير ووكيل الوزارة ، بل ورئيس المصلحة ، لن يجد فى الغالب الأعم متسعا من الوقت للقيام بالتحقيق مباشرة • فهو يقنــع عادة بالاشراف عليه ، ومتابعته بطريق غير مباشر •

ولكن قانون التفويض بالاختصاصات التى أشرنا اليها فيما سلف، قد هبط بسلطة التفويض الى مستويات دنيا من الرياسات ، قد ترى لسبب أو لآخر ، أن تجرى التحقيق بنفسها • والسؤال المطروح هو : هل يؤدى قيام الرئيس المختص بتوقيع الجزاء بالتحقيق مباشرة ، الى جعله غير صالح للتصرف فى التحقيق الذى قام به ؟!

لقد ذهب الى ذلك بعض من تنــاول هذا الموضوع بالدراسة : فالدكتور السيد محمد ابراهيم فى مؤلفه الذى سبقت الاشارة اليه ، يقول فى صفحة ٥٢٧ « لا يجوز فى نظرنا أن يتولى الرئيس الادارى بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء ، اذ فى هذه الصورة يجمع بين يديه ــ وبغير شبهة ــ سلطتى الاتهام والادانة ، ويقع الاخلال بمبدأ الحيدة ، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به فى مسائل التأديب »(١)•

---

(١) مؤلفه « شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة » طبعة سنة ١٩٦٦ .
ولكنه يستطرد قائلا انه اذا قام أحد الرؤساء بالتحقيق ، فانه يصبح وحده غير صالح للتصرف فى التحقيق وتوقيع الجزاء ، ولكن العيب لا يلحق الجهة =

فى حين ذهب رأى آخر (١) الى أنه « ليس ثمة ما يمنع الرئيس الادارى من أن يتولى وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء . لذلك يتعذر فى هذا المجال اعمال القواعد الخاصة بالحيدة وما قد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده ، وتقتصر ضمانة صاحب الشأن عندئذ على مكنة الطعن فى القرار بعد صدوره فعلا ، وذلك بطرق الطعن القضائية المقررة » .

ولم نجد فيما بين أيدينا من أحكام القضاء أو الفتوى ما يعرض لهذه الحالة الافتراضية ، مما يقطع بأن الفرض يقوم على احتمال جدلى لم يطبق عملا ، للأسباب التى أشرنا اليها فيما سلف . والحالة الوحيدة التى قطع فيها القضاء هى الخاصة بالمحاكمة أمام مجلس التأديب أو أمام محكمة تأديبية اذ طبق القضاء بغاية الصرامة — وكما سنرى فيما بعد — مبدأ حيدة القضاء ، وضرورة الفصل بين الاتهام وبين المحاكمة .

أما فى حالة ممارسة سلطة التأديب بواسطة الرئيس الادارى المختص ، فاننا مع الرأى القائل بعدم وجود مانع قانونى من ممارسة الرئيس المختص لاجراءات التحقيق . فالتأديب عن طريق الجهة الادارية المختصة ليس عملا قضائيا ، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرياسية لتقويم الخطأ ، ودفع عجلة العمل فى المرفق المنوط بالرئيس

= الادارية التى يتبعها ، بل يجوز لرئيس آخر أن يمارس الاختصاص بتوقيع الجزاء . لأن عدم الصلاحية هو عيب شخصى يتعلق بمن قام به سببه ، فيجعله وحده غير صالح لممارسة سلطة الادانة فيما حقق أو اتهم ، ولا يمتد هذا العيب الى الجهة أو الهيئة التى يتبعها » .

وقد انضم الى هذا الرأى الأستاذان محمد رشوان أحمد ، وابراهيم عباس منصور فى مؤلفهما فى الاجراءات التأديبية الذى سبقت الاشارة اليه ص ٢٥ حيث يقولان انه اذا جمع احد الرؤساء بين سلطتى الاتهام وتوقيع الجزاء « ... يقع الاخلال واضحا بمبدأ أو اصل قانونى مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والادانة ، ومن ثم يكون متعينا فى مثل هذه الحالة أن يترك ذلك الرئيس لغيره احدى السلطتين ، والا كان قراره فى هذا التحقيق معيبا بعدم الصلاحية » .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : مؤلفه السابق ، ص ٢٤٥ .

الادارى تسييره • وقد تقوم مصلحة فى أن يشرف الرئيس الادارى المختص بنفسه على تحقيق تحيط به اعتبارات خاصـة ، حتى يحيط بدقائقه ، وبالظروف التى سهلت ارتكاب الخطأ لتلافيها مستقبلا ، ولكى يمارس اختصاصه التأديبى على هدى وبصيرة • واعتبار الحيدة الذى يقوم عليه القضاء لا محل له فى مجال التأديب الذى تمارسه سلطات ادارية ، لأن الرئيس الادارى الذى سـوف يشرف على التحقيـق — فيما لو فصلنا بين التحقيق واصدار القرار التأديبى — هو مرءوس فى نهـاية الأمر للرئيس الادارى الذى سوف يمارس الاختصـاص بالتأديب ، بعكس المعروف فى المجالات القضائية فى خصوص العلاقة بين الاتهام والمحاكمة التأديبية •

واذا كان القضاء قد طبق قاعدة الحيدة فى حالة المجالس التأديبية فلأنها جهات ادارية ذات اختصاص قضـائى ، تستنفد اختصاصها بمجرد اصدار قرارها ، شأنها فى ذلك شأن المحاكم التأديبية •

ومن ثم فانه من الناحية القانونية المجردة لا نجد سببا يحول بين الرئيس الادارى المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه اذا ما رأى وجها لذلك ، وأن هذا اذا تم ، لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبى بتوقيع الجزاء • ولكن مقتضيات الملاءمة فى الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهـة أخرى غير الرئيس المنـوط به التصرف فى التحقيق ، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينـة الموظف المتهم من ناحيـة ، وتحصينا للرئيس الادارى المختص من التأثر باعتبارات معينة أثناء التحقيق وقبل أن تكتمل كافة مقوماته • فالأمر هو أمر ملاءمة لا مشروعية •

٤ — دور النيابة الادارية فى التحقيق : المفروض — من الناحية النظرية المجردة — أن النيابة الادارية هى جهـاز معـاون فى مجال التحقيق (١) • ولهذا حدد المشرع الحالات التى تمارس فيها النيابة

---

(١) سواء تولت التحقيق اختيـارا او الزاما على النحو السـابق توضيحه .

الادارية التحقيق على سبيل الحصر ، فى المادة الثالثة من القـانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ؛ على النحو التالى :

أولا : فحص الشكاوى التى تحال الى النيابة الادارية من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الاهمال فى أداء واجبات الوظيفة . فاذا كانت الجهـة الادارية هى الجهـة صـاحبة الاختصاص الأصيل فيما يتصل بالتحقيق على النحو السابق ، فان لها مطلق الحق فى أن تعهـد بالتحقيق الى النيابة الادارية . واذا كانت الجهة الادارية الرياسية تمارس اختصاصها تقديريا فى هذا المجال ، فانها سوف تلجأ الى النيابة الادارية مضطرة اذا تشعب التحقيق ، واشترك فى المخالفات الادارية أشخاص ينتمون الى أكثـر من وزارة أو هيئة مستقلة . كما أن الادارة تحيل التحقيق الى النيابة الادارية اذا أحاطت به ظروف شائكة ، واتصل بموظفين من مستويات عالية .

ثانيا : اجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها اجراء الرقابة . فدور الرقابة الادارية — كما أوضحنا فيما سلف — ينحصر فى كشف الانحرافات والتثبت من جديتها . وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسـنة ١٩٦٤ على أنه « اذا أسفرت التحريات أو المراقبـة عن أمور تستوجب التحقيق ، أحيلت الأوراق الى النيابة الادارية أو النيابة العامة حسب الأحوال باذن من رئيس الرقابة الادارية أو من نائبه . وعلى النيابة الادارية أو النيابة العامة افادة الرقابة الادارية بما انتهى اليه التحقيق » .

ثالثا : وتقوم النيابة الادارية بالتحقيق أيضا اذا ما ثبت لها من الفحص جدية شكاوى الأفراد والهيئات التى ترسل اليها رأسا . وهذه الحالة تتضمن اختصاصا مبتـدأ للنيـابة الادارية فى مجال التحقيق بعكس الحالتين الأولبين ، وفيهما لا تقوم النيابة الادارية بالتحقيق الا بناء على طلب .

٥ — آثار ازدواج سلطة التحقيق : ان التسـليم بأن الجهـة الادارية هى صاحبة الاختصاص الأصيل باجراء التحقيق ، وأن النيابة

الادارية هي مجرد جهة معاونة — في غير الحالات التي أوجب المشرع أن يتم التحقيق بواسطة النيابة الادارية — وان كان يلقى ضوءا قويا من الناحية الفقهية المجردة ، فانه لا يحول دون قيام اشكالات من الناحية العملية اذا ما قامت الجهتان بالتحقيق في ذات الوقت مع نفس الأشخاص ، وذلك اذا ما بدأت الجهة الادارية التحقيق ، وكانت جهة الرقابة الادارية قد أحالت ذات الموضوع الى النيابة الادارية ، أو كانت النيابة الادارية قد ثبت لها من شكاوى تلقتها من بعض الأفراد جدية الاتهام على النحو الذى سبق توضيحه . ولعل المشرع نفسه قد توقع احتمال هذا التعارض ، فنص في الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — والتى حددت الحالات التى يجوز للنيابة الادارية أن تباشر فيها التحقيق — على ضرورة « ارسال اخطار الى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف باجراء التحقيق قبل البدء فيه ، وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها الموظف » . كما أن المادة ١٢٥ من قرار مدير النيابة الادارية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ — والتى سبقت الاشارة اليها — يقضى بأن « يكون فحص الشكوى باستطلاع معلومات الجهة المختصة . » (١) وهكذا نجد أنه اذا بدأت

---

(١) كما تنص المادة الثالثة من ذات الفقرة على ما يلى :

« فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الجهة التى يتبعها العامل يجب اخطارها بالتحقيق قبل البدء فيه بكتاب يتضمن رقم القضية وموضوعها . ويكتفى بالاخطار الشفوى ، مع اثباته فى المحضر ، اذا كانت للموضوع أهمية تستوجب التعجيل بالتحقيق . ويراعى فى الاخطار :

(أ) بالنسبة للعاملين بالوزارات : أن يكون للوزير اذا تعلق التحقيق بأحد العاملين من الدرجة الثانية فما فوقها ، والا فلوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة .

(ب) وبالنسبة للعاملين بوحدات الادارة المحلية : أن يكون للمحافظ اذا تعلق التحقيق بأحد العاملين من الدرجة الرابعة فما فوقها ، والا فللرئيس المحلى .

(ج) بالنسبة للعاملين بالهيئات العامة ، يكون للمدير المختص .

(د) بالنسبة للعاملين بالمؤسسات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة يكون لرئيس مجلس الادارة .

النيابة الادارية التحقيق بناء على طلب من الجهة الادارية التى يتبعها الموظف فلا صعوبة فى الأمر • واذا بدأته بغير طلب منها ، فانه يتعين عليها أن تحيط جهة الادارة بالتحقيق حتى يتم التنسيق بين الجهتين • وفى الظروف العـادية ، واذا حسنت النيات ، فان الجهتين تتعاونان لتحقيق الصالح العام ، لا سيما وأن عمل النيابة الادارية انما يتم لصالح الادارة التى يتبعها الموظف : بالتخفيف عن عاتقها من ناحية ، ولكشف الأخطاء وتقويم العمل من ناحية أخرى • ولكن اذا ما حدث تصادم بين الجهتين لسبب أو لآخر ، فان المحكمة الادارية العليا قد حسمته فى حكمها الصـادر فى أول يونيـو سـنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ١٠١٣) حيث تقـول : « اذا تولت النيابة الادارية التحقيق — سواء بناء على طلب الجهة التى يتبعها الموظف أو بناء على شكاوى الأفراد والهيئات التى أثبت الفحص جديتها ، فان لها — بل عليها — أن تستمر فى التحقيق حتى تتخذ قرارا فى شأنه ، دون أن يتوقف ذلك على ارادة الجهة التى يتبعها الموظف • ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف فى التحقيق الا اذا أحالت النيابة الادارية الأوراق اليها » •

ومعنى ذلك أنه اذا وصل التحقيق الى النيابة الادارية ، حتى ولو كانت الجهـة الأصلية قد بدأته ، فانه من المتعين الانتظار حتى تنتهى منه النيابة الادارية وتصدر قرارا فيه • وبعد ذلك يكون للجهة الادارية أن تمارس حقها فى التصرف فى التحقيق على التفصيل الذى نعرض له بعد قليل • ولا شك أن هذا التفسير يواجه كافة الاعتبارات•

ومن المبادىء التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد :

— النيابة الادارية غير مقيـدة فى مباشرتها لاجراءات التحقيق والاتهام — اعمالا لأحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ — بميعـاد معين أو وجوب تقديم شكوى اليها من صاحب العمل • (حكمها فى ١٩٦٩/٢/١ ؛ مجموعة المبادىء ، ص ٣٩٨٩) •

---

(١) وعادت المحكمة الادارية العليا لتؤكد ذات المبدأ بألفاظه فى حكمها الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ س ١٤ ؛ ص ٣٢٨ .

ـ ان القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، ينطوى على تنظيم شامل للجهة المختصة بالتحقيق ، وكيفية التصرف فيه ، وسلطة توقيع العقاب • والاحالة فيه الى قانون النيابة الادارية ، قد ورد على سبيل الحصر • ومن ثم فان نص المادة ١٣ من قانون النيابة الادارية بوجوب اخطار ديوان المحاسبات (الجهاز المركزى للمحاسبات) بالقرارات الصادرة من الجهة الادارية فى شأن المخالفات المالية ، وتخويله الحق فى احالة الموظف المؤثم الى المحاكمة التأديبية ، يخرج من نطاق هذه الاحالة ، ومن ثم لا يسرى فى شأن موظفى هذه المؤسسات • (حكمها فى ١٨/١٢/١٩٦٥ ، المجموعة ، ص ٣٩٩٠) •

ـ ان القانون لم يرتب البطلان على اغفال اخطار النيابة الادارية للجهة التابع لها الموظف قبل بدء التحقيق معه فى الحالات التى يجرى فيها بدون طلب من الجهة التابع لها • (حكمها فى ٣٠/٥/١٩٧٠ المجموعة ، ص ٣٩٩١) •

ـ ان المادتين ٣ و ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية قد أوجبتا على النيابة الادارية اخطار الوزير أو الرئيس الذى يتبعه العامل باجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها العامل ، وعدم قيام النيابة الادارية بهذا الاجراء لا يترتب عليه البطلان ، لأن الغاية من اجراء هذا الاخطار هى أن يكون رئيس العامل على بينة بما يجرى فى شأنه فى الوقت المناسب ، ومن ثم والحالة هذه يكون قد شرع لمصلحة الادارة وحدها ، تمكينا لها من متابعة تصرفات العاملين فيها بما يحقق صالح العمل ، واغفال هذا الاجراء لا ينطوى على المساس بمصالح العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم وبهذه المثابة فان الاخطار لا يعد من الشروط الجوهرية التى يترتب على اغفالها ثمة بطلان بغير نص يجيز للعاملين التمسك به (حكمها فى ١٧/١١/١٩٧٩ ، المجموعة ، ص ٣٩٩١) •

ـ على النيابة الادارية أن تستمر فى التحقيق الذى تباشره حتى تتخذ قرارا فى شأنه • ولا يجوز للجهة الادارية أن تتصرف فى التحقيق

الا اذا أحالت النيابة الادارية الأوراق اليها (حكمها فى ١٩٦٩/٢/١ ، المجموعة ، ص ٣٩٩٣) •

الفرع الثالث

مقـــومات التحقيق

١ — ان التحقيق ، سواء تولته النيابة الادارية ، أو الجهـة الرئاسية بأجهزتها ، يستهدف كشف الحقيقة • وعلى عكس التحقيق الجنـائى ، فان المشرع لم يضـع تنظيما متكاملا للتحقيق الادارى ، لا سيما حينما تتولاه الجهة الادارية • ولقد أعلنت عن هذه الحقيقة المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥ (سبق) حيث تقول : « لم تتضمن النصوص ما يوجب احالة التحقيق الى النيابة الادارية (مع ملاحظة التعديل التشريعى الذى طرأ فى هذا الخصوص) ، ولا ما يوجب افراغه فى شكل معين أو وضع مرسوم اذا ما تولته الجهـة الادارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المتخصصة فى ذلك ، كما لم ترتب جزاء البطلان على اغفال اجرائه على وجه خاص ، وكل ما ينبغى هو — على حد تعبـير هذه المحكمة العـليا — أن يتم التحقيق فى حدود الأصول العامة ، وبمراعاة الضمانات الأساسية التى تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حمـاية حق الدفاع للموظف تحقيقا للعدالة »[1] •

٢ — وأول سؤال يطرح فى هذا المقام هو الشكل الذى يفرغ فيــه التحقيق : بمعنى هل من اللازم أو يتم التحقيق كتـابة ؟ !

---

(١) كما تقول فى حكمها الصادر فى ٢٦ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٦٢١) ان اغفال المحقق سماع اقوال شـهود راى فى تقديره عدم الجدوى من سؤالهم أو الاكتفاء بما سبق ان ادلوا به امام محقق آخر ، لا يمكن أن يكون سببا لبطلان التحقيق ، وان أمكن ان يكون مأخذا على التحقيق بالقصـور مبررا طلب استكماله « لأن المشرع لم يرسم لسـير التحقيق أسلوبا معلوما يلتزمه المحقق ، والا كان التحقيق باطلا » .

لقد كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توجب الا توقع على الموظف عقوبة تأديبية الا « بعد سماع اقواله وتحقيق دفاعه » وكانت الفقرة الأخيرة منها تنص صراحه على أنه « وفى جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاها ، على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذى يحوى الجزاء » • وهكذا كان هذا القانون يتضمن ردا مباشرا على السؤال الذى طرحناه •

ثم جاء القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وألغى الاجازة السابقة . ونص فى المادة ٦٠ منه على أنه « لا يجوز توقيع عقوبة على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ••• » وهكذا يكون القانون المشار اليه قد ألغى مبدأ التحقيق الشفهى بالنسبة للعاملين الخاضعين لأحكامه •

ولكن بعد التجربة ، عاد المشرع فى قانونى العاملين الحكوميين — رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ — واتخذ موقفا وسطا • فالمادة ٥٦ منه تقرر الأصل العام والتقاضى بأن يكون التحقيق كتابة • ولكن الفقرة الثانية من المادة المشار اليها قد عقبت على المبدأ المشار اليه بقولها : « ومع ذلك يجوز — بالنسبة لعقوبة الانذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام — أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة ، على أن يثبت مضمونه فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء » • واحتفظ المشرع بذات الحكم فى الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) • وهذا الموقف الوسط يقوم على مبدأين ، الأول : أن الأصل العام أن يتم التحقيق كتابة • الثانى : أن التحقيق الشفهى طريق استثنائى ، لا يجوز اللجوء اليه الا بالنسبة للمخالفات اليسيرة التى لا تستحق الا العقوبتين المشار اليهما فى النص • ومعنى ذلك أن الرئيس الادارى اذا لجأ الى التحقيق الشفهى ، وأراد أن يوقع عقوبة أقسى ، فعليه أن يعيد التحقيق كتابة •

---

(١) كان النص المقابل من القانون الملغى يضيف الى ذلك عقوبة ثالثة هى « الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام » .

أما بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، فان المشرع لم يتردد ، واحتفظ بمبدأ جواز التحقيق الشفهى ، الذى ورد النص عليه بصورة متطابقة فى المادة ٥٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغاة ، وفى الفقرة الثانية من المادة ٤٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والفقرة الثانية من المادة ٨١ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ التى تقول : « لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه .. ومع ذلك يجوز بالنسبة الى جزائى الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق فيها شفاهة ، على أن يثبت مضمونه فى المحضر الذى يحوى الجزاء » وهكذا أصبح الحكم متطابقا بالنسبة للعاملين الحكوميين والعاملين فى القطاع العام . والواقع أن مقتضيات الرقابة على السلطة التأديبية تقتضى وجود نوع من التحقيق الكتابى . هذا وقد أوضحت المحكمة الادارية العليا مقومات التحقيق الشفهى فى حكمها الصادر فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٤٨٠) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : أوفد أحد الموظفين فى مهمة رسمية فى الخارج ، وهناك تصرف تصرفا سيئا . فلما عاد حقق رئيسه فى الأخطاء المنسوبة اليه شفهيا ووقع عليه عقوبة تأديبية مما يدخل فى اختصاصه ، وجاء فى قرار توقيع العقوبة « أحضرت السيد المهندس المذكور للمكتب ، واستمعت لدفاعه فيما هو منسوب اليه ، وقد تبين لى صحة ما جاء بتقرير السادة المذكورين (الذين قدموا شكاوى ضده) من سوء سلوكه ومعاملته لزملائه المصريين ، فضلا عن تعديه بالقول الذى يتنافى مع قواعد اللياقة والأدب على السادة الألمان مما كان له أسوأ الأثر فى نفوسهم ، وما يهدد العلاقات الودية القائمة بينهم وبيننا ، ولذلك تقرر مجازاته بخصم عشرة أيام .. » فلما طعن المهندس فى شرعية القرار الصادر بتوقيع العقاب ، قبلت محكمة القضاء الادارى الطعن على أساس أن تلك العبارة لا تعد تحقيقا شفهيا ، لأن الرئيس الادارى لم يذكر دفاع المتهم ، ولا الأسانيد التى بنى عليها الاتهام . ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت مسلك محكمة القضاء الادارى ، وقالت : « والثابت من هذه الاشارة (التى أوردناها) بما لا يدع مجالا لأى شك ، أن السيد المدير العام قد قام

باستجواب المدعى والتحقيق معه شفاهة(١) وأثبت مضمون ذلك بالمحضر الذى يحوى الجزاء ٠ وعلى ذلك فانه يكون قد استعمل الرخصة التى أشارت اليها الفقرة الأخيرة من المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ذلك لأنه ليس المقصود من اثبات مضمون التحقيق الشفهى بالمحضر الذى يحوى الجزاء ضرورة سرد ما دار فى الموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيليا ، بسرد كل الوقائع المنسوبة للموظف ، وبيان الأصول التى استخلصت منها ، وذكر ما ورد على ألسنة الشهود بشأنها ، وترديد دفاع الموظف وتقصى كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة واثبات ونفى وترجيح الاتهام على أساس دفع أبداه الموظف . اذ أن كل ذلك من شأنه أن يقلب التحقيق الشفهى الى تحقيق كتابى . وهو مما يعطل الحكمة من اجازة التحقيق الشفهى ، وهى تسهيل العمل على ما نصت عليه المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، وانما المقصود من ذلك اثبات حصول التحقيق أو الاستجواب، وما أسفر عنه هذا التحقيق فى شأن ثبوت الذنب الادارى قبل الموظف باعتبار أن هذا الذنب الادارى هو الذى يكون ركن السبب فى القرار التأديبى مما يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانونى ٠ ومن حيث انه لذلك يكون قرار الجزاء المطعون فيه قد صدر بناء على تحقيق شفهى سليم أجرى مع المدعى فى حدود القانون » ٠

واستطردت المحكمة الادارية العليا تؤكد أن التحقيق الشفهى لم يشبه قصور : « ٠٠٠ لأنه يبين من قرار الجزاء ، ومن اعتراف المدعى نفسه بصحيفة دعواه ، أن السيد المدير العام قد استدعاه الى مكتبه ، وواجهه بالتهم المنسوبة اليه تهمة تهمة ، وبالمصادر التى استمدها منها ، ثم استمع الى دفاعه فى كل منها ، ورجح ثبوت هذه

---

(١) يلاحظ اثبات المحكمة الادارية العليا لواقعة أن الرئيس الادارى الذى وقع الجزاء ، هو بنفسه الذى قام بالتحقيق الشفهى ، ومع ذلك لم تبطل القرار على أساس انعدام الحيدة ، لعدم الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام ، وهو الموضوع الذى أشرنا اليه فيما سلف ، مما يؤيد الرأى الذى أوردناه فى موضعه .

التهم قبله لاطمئنانه الى المصادر المستمدة منها ... وعلى ذلك فان هـذا التحقيق الشفهى يكون قد استكمل الضمانات الأساسية التى يقوم عليها كل تحقيق — سواء أكان تحقيقا كتابيا أو شفهيا — فضلا عن أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ليس ثمة ما يوجب افراغ التحقيق مع الموظف فى شكل معين » . وانتهت من ذلك الى أن عدم توقيـع الموظف على محضر التحقيق الشفهى لا يؤدى الى بطلان التحقيق ، لأن ذلك خاص بالتحقيق الكتابى .

وجميع هذه الأحكام تحتفظ بقيمتها اذا استعمل الرؤساء حقهم فى الالتجاء الى التحقيق الشفهى سواء فى الحكومة أو فى القطاع العام.

٣ — واذا فالشكل الكتابى للتحقيق هو الأصل : ولهذا نظمته كل من المواد ٤٧ الى ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) ، والمواد من ٨ الى ١٠ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية

---

(١) وذلك بعكس اللائحة التنفيذية للقانون الجديد التى لم تتضمن فى هذا الخصوص الا ثلاث مواد سبق أن أوردناها . وتنص المواد من ٤٧ الى ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على ما يأتى :

م — ٤٧ : « يكون التحقيق كتابة . ويجوز للمحقق الاستعانة بكاتب ، ويثبت التحقيق فى محاضر مسلسلة يصدر كل منها بذكر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه واتمامه وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق والكاتب ان وجد » .

م — ٤٨ : « يثبت المحقق فى المحضر كل ما يتخذه من اجراءات واسم المسئول وسـنه ومحل اقامتـه ووظيفته ودرجتـه والأسئلة والأجوبة ويطلب منه التوقيع على المحضر » .

م — ٤٩ : « يتناول التحقيق ما يعرض أثناءه من وقائع تنطوى على مخالفات او خروج على مقتضى الواجب وان لم تتصل بالواقعة الأصلية ، ولو كان الذى ارتكبها موظف غير الموظف الذى يحقق معـه . وان بـدت للمحقق شبهة ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام تعين عليـه ابلاغ وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة فورا لاتخاذ اللازم قانونا مع الاستمرار فى التحقيق ما لم يصـدر وكيـل الوزارة او رئيس المصـلحة المختص أمرا آخر » .

م — ٥٠ : « يتلو المحقق على الموظف الذى نسبت اليـه المخالفة او الخروج على مقتضى الواجب ملخص ما أسفر عنـه التحقيق من أدلة او قرائن أخذا من الأوراق او من أقوال الشـهود . ويثبت حصول هذه التلاوة فى المحضر ، وتدون اجابة الموظف عليها تفصيلا ، ثم يحقق دفاع الموظف . وان امتنع الموظف عن ابداء أقواله أو عن التوقيع أثبت المحقق ذلك فى المحضر » .

والمحاكم التأديبية(١) (القرار الجمهورى رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨) • والمواد من ٧ الى ٤٥ من قرار مدير النيابة الادارية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ باصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية • وجميع هذه الأحكام متقاربة ، وتستهدف اظهار الحقيقة • ومن ثم فلا داعى للخوض فى التفاصيل ؛ اكتفاء بالوقوف عند الأسس الكبرى •

٤ — وأول أساس يجب أن يقوم عليه التحقيق ، هو مواجهة العامل بما هو منسوب اليه دون لبس أو ابهام • وقد حرصت المحكمة الادارية العليا على توكيد هذا المعنى وابرازه فى حكمها الصادر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٧٣) حيث تقول : « يبين من الرجوع الى الأحكام المنظمة لتأديب العاملين ، أنها تستهدف فى مجموعها توفير الضمانات لسلامة التحقيق الادارى ، وتيسير وسائله بغية الوصول الى الحقيقة • ومن الضمانات الجوهرية التى حرص الشارع على مراعاتها فى التحقيق الادارى ، المواجهة : وذلك بايقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة اليه ، واحاطته علما بمختلف الأدلة التى تشير الى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلى بأوجه دفاعه (وأشارت المحكمة الى نص المادة ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى كانت ما تزال نافذة كما ذكرنا) ••• ومن

(١) تنص هذه المواد على ما يأتى :

م — ٨ : « يكون التحقيق كتابة ، ويثبت فى محضر أو محاضر مسلسلة يصدر كل منها بذكر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه واتمامه ، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع عضو النيابة والكاتب ان وجد » .

م — ٩ : « يثبت عضو النيابة فى المحضر كل ما يتخذه من اجراءات واسم المسئول وسنه ومحل اقامته ووظيفته ودرجته والأسئلة والأجوبة ، ويطلب منه التوقيع على المحضر » .

م — ١٠ : « يرافق عضو النيابة الادارية أثناء التحقيق كاتب منها يتولى كتابة المحضر ويوقع على كل صفحة منها مع عضو النيابة ويقوم بتنفيذ تأشيراته . ويجوز عند الانتقال ندب اى كاتب آخر مع تحليفه اليمين قبل مباشرة عمله . كما يجوز عند الاقتضاء قيام عضو النيابة بتحرير المحضر بنفسه » .

حيث انه يلزم حتى تؤدى مواجهة العامل بالتهمة غايتها — كضمانة أساسية للعامل — أن تتم على وجه يستشعر معه العامل أن الادارة بسبيل مؤاخذته اذا ما ترجحت لديها ادانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه ، فينشط للدفاع عن نفسه • وليس يغنى عن هذه المواجهة مجرد القول بأن المخالفة ثابتة ثبوتا ماديا لا شبهة فيه ، وذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتفائها مرده الى ما يسفر عنه التحقيق الذى يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها ، وتحقيق دفاعه فى شأنها ، أحد عناصره الجوهرية » •

٥ — واذا كان التحقيق يبدأ بشبهة خطأ معين ينسب الى موظف بعينه أو موظفين بذواتهم يصدر قرار باحالتهم الى التحقيق ، فان المحقق غير مقيد بما يرد فى قرار الاحالة ، لا من حيث الأفراد ، ولا من حيث الوقائع : ولقد حرص المشرع على أن يضمن هذا المعنى نص المادة ٤٩ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث يقرر : « يتناول التحقيق ما يعرض أثناءه من وقائع تنطوى على مخالفات أو خروج على مقتضى الواجب ، وان لم تتصل بالواقعة الأصلية ، ولو كان الذى ارتكبها موظف غير الموظف الذى يحقق معه » • وقد ورد ذات المعنى فى المادة السابعة من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ باللائحة الداخلية للنيابة الادارية حيث تقول : « يتناول التحقيق كل ما يتكشف من مخالفات ولو لم تتصل بالواقعة الأصلية » وهذا مبدأ منطقى ، لأن الهدف من التحقيق هو الكشف عن خطأ يدعى قيامه تمهيدا لتلافيه ، ومعاقبة المتسبب فيه • ومتى تحرك التحقيق لسبب معين ، فيجب تصفية كل ما يتكشف عنه ، وليس فى ذلك أى مساس بضمانات العاملين ، وذلك كله بعكس القرارات الصادرة بالاحالة الى المحاكمة التأديبية كما سنرى فيما بعد •

٦ — خطوات التحقيق الكتابى كما نظمته اللوائح :

لقد تضمنت من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، واللائحة الداخلية للنيابة الادارية ، والتعليمات العامة بتنظيم العمل

الفنى بالنيابة الادارية ، الأسس العريضة لاجراء التحقيق الكتابى ، حتى يمكن أن يحقق الغاية المرجوة منه • واذا كانت النيابة الادارية ملزمة باتباع التعليمات التى ترد فى النصوص المنظمة لعملها ، فان لجهات الادارة أن تستهدى بتلك التعليمات اذا ما باشرت التحقيق بنفسها ، دون أن يترتب على مخالفتها البطلان كما ذكرنا فيما سلف • وفيما يلى نعرض لهذا التنظيم مستمدا من النصوص المشار اليها •

١ — يجرى التحقيق — اذا ما تولتـه النيابة الادارية — فى مقرها • ويجوز انتقال عضـو النيابة الادارية الى أية جهـة أخرى يقتضى التحقيق الانتقال اليها لضـبط واقعة أو الاطلاع على أوراق لا يمكن نقلها أو لسؤال أشخاص يتعذر انتقالهم الى مقر النيابة • وعلى عضو النيابة قبـل الانتقال أن يخطر الجهـة المختصة لتحضير المستندات أو تكليف المطلوب سماع أقوالهم بالتواجد فى الموعد المحدد ما لم تستدع مصلحة التحقيق غير ذلك • (مادة ٦ من التعليمات العامة) أما اذا تولت جهة الادارة التحقيق بنفسها أو بأجهزتها الفنية المتخصصة فانها حرة فى اختيار المكان الذى تجريه فيه •

٢ — يصدر محضر التحقيق بتاريخ اليوم وساعته ومقره واسم المحقق وكاتب التحقيق ، ويذيل بعد الانتهاء منه بما يفيد قفله وساعة ذلك مع بيان تاريخ الجلسة التاليـة والاجراء الذى سيتخذ فيها • ويوقع عضـو النيابة وكاتب التحقيق فى نهاية كل صفحة وعلى كل ملحوظة أو مواجهة يتضمنها المحضر ، وكذلك عقب الانتهاء من سماع أقوال كل مخالف أو شاهد . وبعد تلاوة أقواله عليه ، واقراره بأنه مصر عليها • ويجب أن يشتمل المحضر على توقيع أو ختم أو بصمة كل من تسمع أقواله فى التحقيق عقب الانتهاء منها •• فاذا امتنـع أثبت ذلك فى المحضر مع بيـان ما قد يبديه من أسباب (المادتان ٧ ، ٨ من التعليمات العـامة) ويثبت المحقق فى المحضر كل ما يتخذه من اجراءات ، واسم المسئول وسنه ومحل اقامته ووظيفته ودرجته والأسئلة والأجوبة ويطلب منه التوقيـع على المحضر (مادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) •

٣ — يبدأ عضو النيابة — بعد اطلاعه على الأوراق — بسماع أقوال الشاكى أو المختصين بالجهة المبلغة ، ثم يستمر فى تحقيقه لسماع الشهود . حتى اذا أسفر التحقيق عن نسبة مخالفة محدودة الى أحد العاملين ، قام باستجوابه ، وذلك بمواجهته بما ثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق ، أو شهادة الشهود ، ومناقشته فى هذه الأدلة ، وتحقيق وجوه دفاعه . على أنه اذا تضمن التبليغ أو أسفر فحص الشكوى عن نسبة مخالفة محددة الى أحد العاملين ، يبدأ عضو النيابة تحقيقه باستدعائه وسؤاله وذلك بمواجهته بما هو منسوب اليه . فان اعترف ، بادر الى استجوابه تفصيلا . أما اذا أنكر فيسأله عن دفاعه وأدلته وشهود النفى الذين قد يرى الاستشهاد بهم . وعلى المحقق ألا يقنع باعتراف المتهم ، بل يتعين عليه البحث فى الأدلة الأخرى التى تؤيد الاتهام ، وذلك كله خشية أن يعدل المتهم عن اعترافه لسبب أو آخر (المادتان ١٦ و ٢٠ من التعليمات).

٤ — تنظيم سماع شهادة الشهود : حرص المشرع على وضع مبادىء لتنظيم كيفية سماع الشهود ، نظرا لأهميته فى هذا المجال ، وذلك على النحو التالى :

(أ) لعضو النيابة الادارية عند اجراء التحقيق أن يستدعى الشهود ، ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين : وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره (١) . واذا تخلف الشاهد عن الحضور ، بعد تكليفه به بكتاب موصى عليه يحدد فيه سماع أقواله ، أو امتنع من الشهادة ، يحرر عضو النيابة الادارية محضرا بالجريمة ويحال الى النيابة العامة . كما أن لعضو النيابة الادارية أن يصدر أمرا بضبط الشاهد المتخلف واحضاره ، وتكليف رجال السلطة العامة بالقبض على الشخص المطلوب واحضاره ، اذا رفض الحضور طوعا فى الحال . على أنه اذا كان الشاهد مريضا ، أو كان لديه ما يمنعه من الحضور ، جاز سماع الشهادة فى محل

---

(١) مادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

وجوده . فاذا انتقل عضو النيابة ، وتبين له عدم صحة العذر ، جاز اعتبار الشاهد ممتنعا عن الشهادة (١) .

ويلاحظ أن تحليف الشهود اليمين المنصوص عليها لا يشترط فى التحقيق الذى تجريه الجهة الرياسية بنفسها (حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ، ص ٤٩٠) (٢) .

(ب) تسمع أقوال الشهود وفقا لأهمية الوقائع موضوع الشهادة . وعلى عضو النيابة مناقشة الشهود لتعرف نصيب ما يشهدون به من الحقيقة مع مواجهتهم بما يكون قد تبين له من الاطلاع على الأوراق مناقضا لما يشهدون به . (م ١٧ من التعليمات) .

وعلى عضو النيابة أن يحول بقدر الامكان دون اتصال المشكو بالشهود فى أثناء التحقيق ضمانا لحسن سير التحقيق وعدم التأثير عليهم . وعليه — متى انتهى من سماع شاهد — أن يحرص على عدم اتصاله بغيره من الشهود الذين لم تسمع شهادتهم ، وله أن يبقيه بحجرة التحقيق للاستفسار منه عن بعض نقاط تأتى على لسان غيره من الشهود أو لمواجهته بهم (٣) .

---

(١) المواد ١١ و ١٢ و ١٣ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية .

(٢) جاء فى الحكم المشار اليه قول المحكمة الادارية العليا : « ان تحليف الشهود وفقا للمادة ١٠ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلا بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، ووفقا للمادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، مقصور على التحقيق الذى يجريه مجلس التأديب فى الحالة الأولى ، والنيابة الادارية فى الحالة الثانية . ولم يشترط القانون ذلك بالنسبة الى التحقيق الادارى الذى يجريه رئيس المصلحة أو من ينيبه لذلك من موظفيها . وعلى ذلك فان عدم قيام المحقق بتحليف الشهود لا يترتب عليه بطلان شهادتهم » .

ولكن تحليف اليمين للشاهد لا يترتب عليه البطلان فى هذه الحالة ، بل يكون بمثابة ضمان اضافى .

(٣) المادتان ٢١ و ٣٢ من التعليمات .

(ج) لا يجوز سماع شـــهادة شاهد فى حضور شاهد آخر لم يسمع بعد . (م ٢٣ من التعليمات) .

(د) على عضو النيابة أن يراعى مواجهـــة المشكو والشهود بعضهم ببعض اذا اختلفت أقوالهم أو تضاربت كلما أمكن ذلك (١) . (م ٢٤ من التعليمات) .

(هـ) تؤدى الشهادة دون اكراه الشاهد ماديا أو أدبيا . ويجب على عضو النيابة أن يترك الشاهد يدلى بما لديه من معلومات دون أن يستوقفه أو يقاطعه الا اذا تبين له خروجه عن موضوع التحقيق . وبعد انتهاء الشاهد من الادلاء بمعلوماته يبدأ عضو النيابة فى مناقشته فى تفاصيل شهادته على ضوء ما هو ثابت فى الأوراق وما جاء فى أقوال غيره ممن سمعت أقوالهم . ويجب اثبات أقوال كل شاهد فى حضوره وبنفس عباراته وألفـــاظه . ولا يجوز الاكتفاء بالقـــول أنه سمعت أقوال شاهد فوجدت مطابقة لأقوال من ســـبقه . ويجب أن تدون الشهادة بغير تحشير أو شطب . فان حصل ذلك ، وقع عليه الشاهد وعضو النيابة والكاتب (٢) .

(و) ويجب على عضو النيابة ألا يحيط شـــاهدا علما بما قاله شاهد آخر الا بعد أن يدلى بأقواله ، وألا يقرأ عليه أقواله الأولى أو يحيطـــه علما بها الا اذا اقتضت ظروف التحقيق ذلك . كمـــا لا يجوز لعضـــو النيابة توجيه سؤال للشاهد بنـــاء على معلومات شخصية غير ثابتة بأقوال التحقيق (٣) .

(ز) لا يسوغ لعضو النيابة أن يبدى للشهود تشككه فيما يدلون به من أقوال أو أن يأتى باشارات أو ملاحظـــات تؤثر فى نفوسهم

---

(١) ويشترط لاجراء المواجهة اتحاد المكان والزمان ومصـــدر العلم والواقعة المختلف عليها ، ويجب اثبات المواجهة ونتيجتها فى المحضر بغاية الدقة وبنفس الألفاظ (مادة ٢٥ من التعليمات) .

(٢) المواد ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ من التعليمات .

(٣) المواد ٣٠ و ٣١ و ٣٢ من التعليمات .

وتمنعهم من الادلاء بالأقوال التى كانوا يزعمون الادلاء بها . وعليه أن يكون حسن المعاملة واسع الصدر . واذا حضر المشكو أثناء التحقيق ، فلا يسوغ له أن يقاطع الشاهد أثناء ادلائه بأقواله ، وانما يجوز له — بعد الانتهاء من الشهادة — أن يبدى ما يشاء من ملاحظات عليها ، وأن يوجه اليه ما يريد من أسئلة . على أن يكون توجيهها عن طريق عضو النيابة . ولعضو النيابة أن يرفض توجيه أى سؤال ليست له علاقة بموضوع التحقيق ، أو تنطوى صيغته على مساس بالغير . وعليه أن يثبت بالمحضر فى هذه الحالة السؤال الذى طلب المشكو توجيهه ، وقرار رفضه (١) .

(ح) تسمع أقوال الشهود فى كل ما يتصل بالتحقيق دفعة واحدة بقدر الامكان حتى لا يتكرر استدعاؤهم (٢) .

(ط) اذا اقتضى التحقيق عرض المخالف على الشاكى أو أحد الشهود للتعرف عليه ، فيجب مراعاة عدم تمكين الشاكى أو الشاهد من رؤية المخالف قبل عرضه عليه ، وتفادى صدور أى عبارة أو حركة أو اشارة قد تيسر التعرف عليه ، وأن يتم عرضه بين أشخاص مشابهين له ما أمكن (٣) .

وكل هذه التوجيهات منطقية ، وتكفل سلامة التحقيق ، ولهذا فانها تحكم أى تحقيق يتم اجراؤه بغض النظر عن الجهة التى تتولاه .

٥ — القواعد العامة التى يتعين على المحقق مراعاتها : وضعت التعليمات المشار اليها قواعد عامة فى التحقيق يجب على المحقق مراعاتها كفالة لسلامة التحقيق ، يمكن تركيز أهمها فيما يلى :

---

(١) المادتان ٣٦ و ٣٨ من التعليمات .
(٢) مادة ٤١ من التعليمات .
(٣) مادة ٤٢ من التعليمات : « وتثبت عملية العرض فى محضر مستقل تتضمن أسماء من عرضوا وموطنهم ونتيجة العرض » .

(أ) يجب على عضو النيابة أن يتبع الأصول المنطقية للوصول الى الحقيقة من أقرب لطرق ، وأن يضع السؤال صريحا محددا خاليا من التعقيد والابهام ، وأن يجعل أسئلته فى صيغة الاستفهام ، وألا تتضمن ايحاء باجابة معينة (المادتان ٣٣ ، ٣٤) •

(ب) على عضو النيابة الادارية أن يراعى فى تحقيقه التسلسل والترابط وأن يقصر أسئلته على ما يمس الموضوع الذى يتناوله التحقيق وأن يتفادى توجيه أسئلة غير مجدية (مادة ٣٥) •

(جـ) لا يجوز لعضو النيابة أن يعد المخالف بالتدخل فى تخفيف العقاب عنه أو حفظ التحقيق بقصد الحصول على اعتراف معين (م ٣٧) •

(د) على عضو النيابة تحقيق ما يدفع به المخالف من الأعذار المشروعة المخففه للمسئولية (م ٣٩) •

(هـ) اذا تعرض التحقيق لمسئولية أحد العاملين ممن تنظم التحقيق معهم وطريقة محاكمتهم قوانين خاصة ، يتعين على عضو النيابة أن يمتنع فى هذه الحالة عن سؤاله • وعليه أن يحرر مذكرة يوضح فيها ما أثير بشأن هذا التحقيق ، ويعرضها على رئيس النيابة لاحالتها الى الجهة المختصة (م ٤٠) (١) •

(و) على عضو النيابة ألا يحدد جلسة واحدة لتحقيقات تفوق الطاقة أو الوقت ، وأن يراعى فى استدعاء الشهود من العاملين صالح المرفق الذى يتبعونه (مادة ٦٧) •

(ز) يجب على عضو النيابة أن يتم التحقيق الذى بدأه • فاذا طرأ ما يدعو الى احالته لغيره ، تعين عليه أن يرفق بالملف مذكرة بتفصيل وقائع التحقيق وما تم فيه (مادة ٧٠) •

---

(١) على أن التعليمات تجيز سماع أقوال مثل هذا العامل كشاهد ، اذا كانت لشهادته أهمية ، ويجب فى هذه الحالة أن تبين فى اعلان التكليف بالحضور صفته كشاهد •

(ح) تكون لاجراءات التحقيق ونتائجه صفة السرية • وعلى عضو النيابة ألا يفضى بشىء منها (م ٧٩) •

٧ — سلطات المحقق : زود المشرع عضو النيابة الادارية المحقق بالسلطات اللازمة لأداء عمله • وأبرز سلطاته فى هذا الشأن :

أولا : حق استدعاء الشهود وسؤالهم على النحو الذى سبق توضيحه •

ثانيا : حق الاطلاع على ما يراه لازما من الأوراق . وقد ورد النص على هذا الحق فى المادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ حيث تقول : « لعضو النيابة الادارية عند اجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازما من الأوراق بالوزارات والمصالح » وقد وردت الأحكام التفصيلية لهذا الحق فى كل من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية ، والتعليمات العامة • فنصت المادة السادسة من اللائحة الداخلية على أنه « اذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التى يرى عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق ، عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه » واذا كان ظاهر النص يكل الأمر للرئيس المختص ، فان مقتضيات الصالح العام تحتم على هذا الرئيس بأن يجيب النيابة الادارية الى طلبها تيسيرا لعملها • ولهذا نصت المادة ١٢ من التعليمات على أنه « لعضو النيابة الادارية الاطلاع على الأوراق ولو كانت سرية لدى جميع الجهات » ولعضو النيابة الادارية أن يضم الأوراق اللازمة للتحقيق أو أن يحصل على صورة منها (١) •

---

(١) تنظم هذا الموضوع المواد ١٣ و ١٤ و ١٥ من التعليمات على النحو التالى :

م — ١٣ : « على عضو النيابة ان يثبت فى محضر التحقيق واقعة اطلاعه وملخصا وافيا لما اطلع عليه حتى ولو رأى ضم الأوراق التى اطلع عليها للمحضر . وعليه أن يؤشر على كل ورقة يطلع عليها بكلمة (نظر) فاذا قرر ضمها الى أوراق التحقيق ، فعليه أن يؤشر بعبارة (نظر ويرفق) مع التوقيع واثبات التاريخ » .

م — ١٤ : « يجوز طلب صور من الأوراق اذا لم يكن التحفظ على أصولها ضروريا للتحقيق » .

م — ١٥ : « اذا تبين أن هناك تزويرا فى احدى الأوراق على الاطلاع ، فعلى عضو النيابة ضبطها وتحريزها حتى يتم التصرف فى التحقيق » .

ثالثا : حق اجراء التفتيش : وذلك على النحو التالى :

(أ) تفتيش أماكن العمل : وهذه سلطة تقديرية لعضو النيابة الادارية •

ولهذا فقد نصت المادة التاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « يجوز لعضو النيابة الادارية فى جميع الأحوال أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق » •

(ب) تفتيش الأشخاص أو منازلهم : وهنا يصطدم صالح التحقيق باعتبارات الحرية الشخصية وحرمة المسكن • وتوفيقا بين الاعتبارين ، فان المادة التاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تقضى بأنه « يجوز لمدير النيابة الادارية أو من يفوضه من الوكلاء العامين فى حالة التحقيق ، أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة اليهم المخالفة المالية أو الادارية اذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الاجراء • ويجب فى جميع الأحوال أن يكون الاذن كتابيا وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين ••• » •

وقد تولت المادة ١٤ من اللائحة الداخلية تفصيل هذا الحكم بقولها : يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور المراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكنا • فاذا لم يكن ذلك ميسورا ، وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران • ويراعى هذا الترتيب بقدر الامكان • ويثبت ذلك فى المحضر • واذا وجد العضو القائم بالتفتيش فى المنزل أثناء تفتيشه أوراقا مختومة أو مغلقة بأى طريقه ، فلا يجوز فضها ، بل توضع فى حرز • ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والاطلاع على الأوراق ،

على أن يتم ذلك اذا أمكن بحضور صاحب الشأن • ويدون ملاحظاته عليها ، ويرد ما لم يكن لازما للتحقيق ، ويحرر محضرا بكل ذلك (١) •

رابعا : حق طلب وقف الموظف عن العمل : درسنا فيما سبق النظام القانونى لوقف العاملين عن العمل مؤقتا لصالح التحقيق • ونعرض لهذا الحق هنا من زاوية التحقيق • فلقد نصت المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « لمدير النيابة الادارية أو أحد الوكلاء العامين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك • ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص • فاذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف ، وجب عليه ابلاغ النيابة الادارية بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه • ولا يجوز أن تزيد مدة وقف الموظف عن ثلاثة أشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة » •

---

(١) واوردت التعليمات العامة تفصيلات اكثر فى المواد من ٤٨ الى ٥٢ على النحو التالى :

م — ٤٨ : « على عضو النيابة أن يصطحب معه أحد رجال الشرطة فى حالة تفتيش شخص المشكو خارج مقر عمله ، وكذلك فى حالة تفتيش منزله . ويجوز لعضو النيابة ذلك فى حالة تفتيش المشكو فى مقر عمله » .

م — ٤٩ : « يجب أن يحصل تفتيش منزل المشكو فى حضوره هو أو من ينيبه عنه كلما أمكن ذلك ، والا فيجب أن يكون فى حضور شاهدين يكونان بقدر الامكان من أقاربه البالغين أو من القاطنين معه بالمنزل أو من الجيران ، ويثبت ذلك فى المحضر » .

٩ — ٥٠ : « اذا أسفر التفتيش عن العثور على اوراق او اشياء تهم التحقيق ، فعلى عضو النيابة بعد اثباتها ووصفها فى المحضر ، أن يضعها فى حرز مغلق ، ويختم عليها بخاتمه ، ويكتب عليه تاريخ المحضر ورقمه وموضوع التحقيق » .

مادة — ٥١ : « يكتب عضو النيابة فى محضر التحقيق اجراءات التفتيش ووجود المشكو أو غيابه أثناء التفتيش ونتيجته وبيانا تفصيليا بجميع ما يعثر عليه من أوراق أو غيرها مما يتعلق بالتحقيق ، وذلك فور اجراء التفتيش » .

م — ٥٢ : « اذا عثر عضو النيابة أثناء اجراء التفتيش ، على اشياء تعتبر حيازتها جريمة وفقا لقانون العقوبات ، فعليه أن يقوم بضبطها وتحريزها وتحرير محضر بشأنها واحالته الحرز فورا الى النيابة العامة ».

فالقرار الصادر بوقف الموظف عن العمل احتياطيا انما يصدر — كما رأينا — من « السلطة المختصة » بمدلولها الذى حددناه فيما سبق . ويقتصر دور المحقق على مجرد الاقتراح . ولقد نصت المادة ١٥ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية على أنه « اذا لم يوافق الرئيس الادارى المختص على طلب وقف الموظف عن عمله ، كان للمدير العام للنيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرار فى هذا الشأن » .

هذا وقد يصدر قرار التوقف المؤقت عن العمل بغير طلب من النيابة الادارية اذا قدر الرئيس الادارى ملاءمة أصداره قبل اتصال النيابة الادارية بالتحقيق ، لا سيما اذا قامت به الجهة الرياسية بنفسها . وقد يكون الموظف موقوفا عن عمله حتى قبل أن يبدأ معه التحقيق ، وذلك اذا استعملت الرقابة الادارية سلطتها المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٦ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والتى تخول الرقابة الادارية « أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو ابعاده مؤقتا عنها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من (رئيس مجلس الوزراء) » .

ونعيد التذكير بأن مدة الوقف الاحتياطى عن العمل لصالح التحقيق هى ثلاثة أشهر . ولا يجوز أن تزيد المدة عن ذلك الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . ولهذا فقد نظمت التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية اجراءات التحقيق فى ضوء هذه الحقيقة ، وقررت أنه على عضو النيابة الادارية أن ينهى التحقيق خلال الثلاثة أشهر التالية لصدور قرار الوقف . فاذا وجدت أسباب تدعو الى التأخير عن هذه المدة ، فعليه اعداد مذكرة توضح المسائل المنسوبة الى العامل الموقوف ودرجته وموطنه ومبررات استمرار وقفه ، على أن تحال المذكرة ، مشفوعة برأى رئيس النيابة الى ادارة الدعوى التأديبية قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل ، لعرض أمر مد الوقف على المحكمة التأديبية (مادة ٥٦) وعلى عضو النيابة ، كلما تبين له عدم الحاجة الى استمرار الوقف ، أن يعد مذكرة بذلك ، وأن يطلب

من الجهة المختصة رفعه . وعليه أن يفعل ذات الشيء اذا كان العامل المحال الى التحقيق موقوفا بدون طلب من النيابة الادارية (المادتان ٥٨ و ٥٩) .

واذا كان العامل الموقوف محالا الى النيابة العامة ، وكان التحقيق الادارى متوقفا على نتيجة التصرف فى الدعوى الجنائية ، فيجب على النيابة الادارية الاتصال بالنيابة العامة للاطلاع على ما تم من تحقيقاتها واستطلاع رأيها فى استمرار الوقف أو رفعه والتصرف فى ضوء ذلك (مادة ٥٧) .

خامسا : الاستعانة بأهل الخبرة : يجوز للمحقق فى المسائل الفنية الاستعانة بالمختصين وبأهل الخبرة ، كما لو اقتضى الأمر تحقيق واقعة تزوير عن طريق مضاهاة الخطوط ، وقد نظمت التعليمات ذلك (١) . وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا الحق ، حتى أمام المحكمة التأديبية لأن « الخبرة هى طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ اليه بناء على طلب أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها اذا تراءى لها ذلك ، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم اليها بطلب ندب خبير اذا اقتنعت بعدم جدواه » (حكمها فى ١٩٦٧/١١/٢٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٣) .

---

(١) المواد من ٦١ الى ٦٣ على النحو التالى :

مادة ٦١ : « يجوز فى المسائل الفنية الاستعانة بالمختصين وبأهل الخبرة ، ويكون ذلك عن طريق الجهة الادارية التى يتعلق بها التحقيق » .

مادة ٦٢ : « اذا اقتضى تحقيق واقعة التزوير مضاهاة الخطوط أو غيرها ، فعلى عضو النيابة استكتاب الشخص المراد اجراء المضاهاة على خطه فى محضر استكتاب مستقل ، وعليه أن يستعين كلما أمكن ذلك بأوراق رسمية أو عرفية معترف بها محررة بخط ذلك الشخص فى تاريخ يقارب تاريخ الورقة المطعون فيها . وتوضع الأوراق أو الأشياء موضوع الفحص وأوراق الاستكتاب داخل مظروف يغلق ويختم بخاتم عضو النيابة ، ويكتب عليه محتويات الحرز واسم النيابة ورقم القضية ويرسل الى قسم أبحاث التزييف والتزوير لمصلحة الطب الشرعى ومعه مذكرة مستوفاة عن موضوع التحقيق والمأمورية المطلوب اداؤها » .

مادة ٦٣ : « على عضو النيابة أن يتجنب وضع اشاراته على الأوراق المطعون فيها بالتزوير والأوراق المقدمة للمضاهاة فى مواضع ملاصقة للكتابة أو فى المواضع المقابلة لها بظهر هذه الأوراق حتى لا تتأثر عملية المضاهاة » .

٨ — حقوق المتهم : أهم حق للمتهم فى مرحلة التحقيق يقوم على مواجهته بما هو منسوب اليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه بجميع الوسائل المشروعة • وقد نصت المادة الثامنة من القـانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى فى غيبته » ومن حقه أيضا أن يطلع على ملف التحقيق • ولكن المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية تقضى بأنه « لا يجوز لأصحاب الشـأن الاطلاع على أوراق التحقيق الا بعد الانتهاء منه » •

كما أن التعليمات العامة تؤكد الحق السابق • فالفقرة الثانية من المادة ٦٩ منها تقضى بأنه « فى كافة الأحوال أن يتعين مواجهـة المخالف بما هو منسوب اليه ، وبالأدلة التى تؤيد المخالفة ، وذلك لابداء ما قد يكون لديه من أقوال أو أوجه دفاع جديد وتحقيقها » • كما أن المادة ٣٩ منها تلزم عضـو النيابة « بتحقيق ما يدفع به المخالف من الأعـذار المشروعة المخففـة للمسئولية » • ومن حق المتهم — وفقا للقضـاء الادارى — أن يصطحب محاميا للدفاع عنه (١) •

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٢ ابريل سـنة ١٩٥١ س ٥ ، ص ٨٥٢ ، وفى ٧ يونية سنة ١٩٥١ س ٥ ص ١٠٢١ . وذلك سواء نص القانون على هذا الحق أم لا .

ويبدو أن القضاء الادارى فى فرنسا لا يجعل من معاونة المحامى للمتهم حقا الا اذا نص على ذلك صراحة فى القوانين واللوائح المنظمة للتأديب . وهذا هو المعنى الذى أكده الأستاذ بلانتى فى مطوله السابق ، ص ٣٢٧ — ٣٢٨ ، واستشهد على رايه بحكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٢ فى قضية (Mast) فهو يقول :

"Hors de prescriptions expresses, l'assistance d'un avocat n'est pas un droit".

ولكننا نرى أن مسلك القضاء الأدارى المصرى أيسر ، واكثر تحقيقا للضمان ، فضلا عن عدم مجافاته لمقتضيات فاعلية الادارة . ومن ثم فاننا نرى أن من حق المتهم أن يصطحب معـه محاميا الا اذا نص المشرع على غير ذلك .

٩ — وبالرغم من اهميـة الضـمانات المصـاحبة لمرحلة اجراء التحقيق ، فان القضاء الادارى لم يلتزم موقفا متشددا من حيث ترتيب جزاء البطلان على مخالفتها . ففضلا عن تمييزه بين الشكليات الجوهريه وغير الجوهرية ، وعدم ابطال الجزاء الادارى اذا ما خولفت شكلية غير جوهرية فى الاجراءات كما سنرى فى الباب الأخير من هذا المؤلف ، فان القضاء الادارى يرفض الالغاء اذا شاب التحقيق قصور ، لأن فى وسع المتهم أن يتلافى هـذا القصور أمام المحكمة التأديبية . فقد طعن أحد العاملين امام المحكمة الادارية العليا فى الحكم الصادر بفصـله استنادا الى الاخلال بحق الدفاع أثناء مرحلة التحقيق ، ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت هذا الطعن ، وقررت فى حكمها الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٢٨) أنه « كان فى مكنة (الطاعن) أن يبـدى ما يراه من دفاع أمام المحكمـة التأديبية ، اذ هى مرحلة تستكمل فيها مراحل التحقيق السابقة ، اذ يواجه فيها المتهم بما نسب اليه ، وكان يستطيع أن يتدارك أمامها ما فاته من وسـائل الدفاع ، بما يجعل دفعه ببطلان التحقيق ، استنادا الى الاخلال بحقه فى الدفاع دفعا لا يستقيم فى الواقع أو فى القانون » .

وهذا المبدأ الذى تقرره المحكمة الادارية العليا ، يطبق فى حالة العقوبة التأديبية التى توقعها المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب ، على أساس أن فى وسع المتهم أن يتدارك أمامها ما يشوب التحقيق من قصور . ولكنه لا يصدق فى حالة توقيـع العقوبة من قبـل الرئيس الادارى . ومن ثم فان قصور التحقيق يؤدى الى الغاء القرار الصادر بالعقوبة .

المطلب الثانى

التصرف فى التحقيق

١ — ان التصرف فى التحقيق يتوقف على الجهة التى قامت به :

فاذا قامت به الجهة الادارية ذاتها ، فان للتحقيق أحد مصائر ثلاثة : فهى اما أن تنتهى الى حفظ التحقيق لسبب من الأسباب ، واما أن تمارس سلطتها بتوقيع العقوبة التأديبية فيما يدخل فى اختصاصها اذا اقتنعت بالادانة ، واما أن تحيل التحقيق الى النيابة الادارية طالبة تحويل المتهم الى المحاكمة التأديبية اذا قدرت جسامة المخالفة وأنها تستحق توقيع عقوبة أقسى مما تختص بتوقيعه • وفى هذه الحالة الأخيرة يجوز للنيابة الادارية أن تستوفى التحقيق اذا رأت وجها لذلك (م ٢٤ من اللائحة الداخلية) •

أما اذا تولت النيابة الادارية التحقيق ، فان القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد أورد عدة احتمالات مما يتصل بمصير التحقيق ، فى المواد ١٢ و ١٤ و ١٦ و ١٧ منه • ويمكن بلورتها فيما يلى :

(أ) الاحالة الى الجهة الادارية الرياسية للحفظ واصدار عقوبة مما يدخل فى اختصاصها (م ١٢) •

(ب) الاحالة الى المحكمة التأديبية للعقاب الشديد (م ١٤) •

(ج) اقتراح الفصل غير التأديبى « اذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة » على النحو السابق تفصيله (م ١٦) •

(د) احالة الأوراق الى النيابة العامة اذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية (م ١٧) •

٢ ـ ويتضح من هذا أن دور النيابة الادارية فى التصرف فى التحقيق ينحصر فى مجرد « الاقتراح » على جهة أخرى لاتخاذ القرار • والحالة الوحيدة التى تعبر فيها النيابة الادارية عن ارادة ذاتية ، هى الخاصة باحالة المتهم الى المحكمة التأديبية ، اذ أنها تصدر فى ذلك عن اقتناعها هى حسبما يسفر عنه التحقيق • ولا تملك سلطة أخرى أن تملى عليها قرارها فى هذا الصدد ، الا فى حالة واحدة سوف نشير اليها فيما بعد • ولما كنا قد عرضنا للاحتمالين الأخيرين فيما سبق ، فاننا نكتفى فى هذا المقام بدراسة الاحتمالات الآتية : حفظ التحقيق ، والاكتفاء بتوقيع عقوبة مما يندرج فى نطاق اختصاص الرئيس الادارى ثم الاحالة الى المحاكمة التأديبية •

٣ ـ **حفظ التحقيق** : يصدر القرار بحفظ التحقيق من جهة الادارة المختصة بالتأديب سواء تولته هى بنفسها أو تولته النيابة الادارية • وبهذا المعنى تقول المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ « اذا رأت النيابة الادارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ١٥ يوما ، تحيل التحقيق الى الوزير أو من يندب من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص • وعلى الجهة الادارية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارا بالحفظ أو بتوقيع الجزاء ••• ويجب على الجهة الادارية أن تخطر النيابة الادارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية » • والقرار الصادر بالحفظ ينتمى الى أحد نوعين : الحفظ المؤقت ، والحفظ القطعى •

(أ) **الحفظ المؤقت** : وقد أرجعته الفقرة الأولى من المادة ٨٧ من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية الى سببين هما : عدم معرفة الفاعل ، وعدم كفاية الأدلة •

(ب) **الحفظ القطعى** : ويكون لأسباب عديدة ذكرت منها الفقرة الثانية من المادة ٨٧ من التعليمات المشار اليها ما يلى : ١ ـ عدم

الصحة ، وذلك اذا كشف التحقيق عن أن ما نسب الى العامل لم يقع منه • ٢ — عدم المخالفة ، وذلك اذا كان ما وقع من العامل حسبما كشف عنه التحقيق لا يشكل مخالفة وظيفية • ٣ — عدم الأهمية ، وذلك اذا كانت المخالفة فى حد ذاتها هينة الأثر وكانت مبررات التغاضى عنها أولى بالرعاية • ٤ — سابقة الفصل فى الموضوع • ٥ — امتناع المسئولية لعاهة عقلية عند ارتكاب المخالفة • ٦ — امتناع العقاب : ويكون ذلك لأحد سببين : لعاهة عقلية طرأت بعد المخالفة ، أو اعمالا لحكم الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين فى الدولة (١) • ٧ — عدم جواز اقامة الدعوى التأديبية لترك العامل الخدمة • ٨ — سقوط الحق فى اقامة الدعوى التأديبية بمضى المدة • ٩ — انقضاء الادعاء التأديبى بالوفاة •

والفارق بين نوعى الحفظ كبير وجوهرى : ذلك أن القرار الصادر بالحفظ القطعى تكون له حجيته ، بحيث لا يمكن متابعة العامل بعد ذلك عن ذات المخالفة التى كانت موضع التحقيق • أما النوع الآخر من الحفظ ، فهو مؤقت بطبيعته ، بحيث يمكن اعادة التحقيق فى المخالفة من جديد اذا ظهرت أدلة تفيد التحقيق ، وتوقيع العقاب اذا توافرت أسبابه • فاذا صدر قرار بالجزاء بعد حفظ التحقيق قطعيا ، فانه يكون باطلا أو معدوما بحسب الظروف (٢) •

واذا كان حفظ التحقيق — سواء كان مؤقتا أو قطعيا — لا ينتهى الى توقيع عقوبة تأديبية على الموظف ، فانه قد يكشف بالرغم من ذلك

---

(١) تنص الفقرة المشار اليها على ما يلى : « لا يعفى العامل من العقوبة استنادا الى أمر رئيسه الا اذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادرا اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة . وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر » .

(٢) راجع حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٢٢) حيث تقول : « ان قرار النيابة الادارية الصادر بحفظ التحقيق كان مؤقتا لعدم كفاية الأدلة ولم يكن لعدم الصحة أو لانتفاء الدليل . ومن ثم لا تكون له حجية تحجب سلطات الجهة الادارية عن توقيع الجزاء » .

عن وجود خلل فى الجهاز الادارى • ولهذا يتعين على جهات التحقيق أن تشير الى هذا الخلل وأن تقترح أوجه اصلاحه ، لأن ذلك من أهم أهداف التأديب كما أوضحنا فيما سلف • كما أنه اذا حفظ التحقيق لعدم الأهمية ، فان من حق الرئيس الادارى أن ينبه الموظف الى خطئه ، حتى لا يعود اليه مستقبلا •

٤ — الاحالة الى الجهة الرياسية لتوقيع عقوبة مما يدخل فى اختصاصها :

رأينا عند دراستنا للسلطة التأديبية ، أن المشرع — بالرغم من اتجاهه للنظام القضائى فى التأديب — قد احتفظ لكبار الرؤساء الاداريين بحق توقيع بعض العقوبات التأديبية • ولقد كان حق الرؤساء الاداريين مقصورا فى أول الأمر على عقوبتين فقط هما : الانذار والخصم من المرتب • أما ما عدا ذلك فقد كان من اختصاص المحكمة التأديبيه • ولكن المشرع فى قانون العاملين المدنيين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، قد وسع كما رأينا من نطاق العقوبات التى يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن توقعها • وبالنسبة للعاملين فى القطاع العام جرى المشرع باستمرار على توسيع سلطات الرؤساء الاداريين • وبقى ذات الاتجاه فى القانون الجديد رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ • والملاحظ أن قانون النيابة الادارية قد صدر فى ظل التشريعات التى كانت تقصر حق الرؤساء الاداريين على توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب • ومن ثم فان المشرع وضع هذه الحقيقة فى أعتباره عندما خول النيابة الادارية حق تحويل أوراق التحقيق الى الجهة الرئاسية المختصة لعقاب الموظف المخطىء باحدى العقوبتين المشار اليهما ، اختصارا للاجراءات ، ومنعا لتراكم العمل أمام المحاكم التأديبية • وهنا خول المشرع للنيابة الادارية حق تقدير الجزاء المناسب للمخالفة التى يتكشف عنها التحقيق • ولما كانت سلطة الرؤساء — دون الوزراء (١) —

---

(١) ويماثلهم فى القانون الحالى — كما رأينا — المحافظون ، ورؤساء مجالس ادارة الهيئات العامة المختصون .

فى العقاب :قصاها ١٥ يوما فى المرة الواحدة ، فقد جعل المشرع هذا الحد معيارا للاحالة الى الجهة الرئاسية المختصة ، بمعنى أن النيابة الادارية تلتزم باحالة المتهم الى المحكمة التأديبية المختصة اذا قدرت أنه يستحق عقابا أكثر من ١٥ يوما عن المخالفة الثابتة قبله • ولما كان نص المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمتضمن للحكم السابق قد صدر قبل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ولما كان القانون الأخير — طبقا للتفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ — يخول الوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة ستين يوما فى المرة الواحدة ، فقد أثير تساؤل عما اذا كان من حق النيابة الادارية أن تحيل الى الرئيس الادارى اذا ما قدرت أن الجريمة الثابتة فى حق الموظف تستحق هذا العقاب • ولقد انتهت ادارة الدراسات والبحوث الفنية بالنيابة الادارية الى ضرورة التزام نص المادة ١٢ المشار اليه ، وانه ما يزال نافذا بغض النظر عن التفسير التشريعى (١) •

وهذا الرأى سليم ، لأن المحاكمة أمام القضاء التأديبى أكثر ضمانا بالنسبة للعاملين ، ولأن النصوص التأديبية ، لما تتسم به من طابع العقاب ، يتعين أن تفسر تفسيرا ضيقا • وأخيرا لأن عقوبة الخصم من المرتب لمدة ستين يوما مرة واحدة ، تعتبر أقسى من بعض العقوبات التى لا يملك توقيعها الا المحكمة التأديبية ، وليس للنيابة الادارية أن تحل تقديرها هى للخطأ التأديبى ، محل تقدير المحكمة التأديبية المختصة •

وعندنا أنه يتعين اعادة النظر فى قانون النيابة الادارية فى ضوء التوسع الكبير الذى استحدثه المشرع فى مجال العقوبات التى يملك الرئيس الادارى توقيعها وفقا لشرحنا السابق • فلقد كان حق الرئيس الادارى فيما مضى مقصورا كما ذكرنا على عقوبتين ، فكانت الاحالة

---

(١) الأستاذان محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ ، هامش رقم (١) . ويلاحظ أن قانون العاملين الصادر سنة ١٩٧١ قد تضمن فى صلبه الحكم الذى أقره التفسير التشريعى .

بالتالى مقيدة بهما • أما الآن وقد صار فى وسع الرئيس الادارى • أن يوقع ست عقوبات ، قد تصل الى ثمانية بعد صدور لائحة الجزاءات ، فانه من الأفضل أن تخول النيابة الادارية حق الاحالة الى السلطة الرئاسية اذا قدرت أن ما تملكه عن سلطة العقاب كاف لمواجهة الذنب الادارى الثابت فى حق المتهم ، لا سيما اذا كان المتهم أو المتهمون يتبعون سلطة رياسية واحدة •

هذا ولقد جرى العمل — قبل صدور قانون العاملين المدنيين الجديد — على أنه اذا تعدد المتهمون الذين اشتركوا فى ارتكاب مخالفة واحدة ، وكان بعضهم يستحق عقوبة مما يدخل فى اختصاص الرئيس الادارى توقيعه فان النيابة الادارية تكتفى بتحويل أوراق التحقيق الخاصة بهم الى جهاتهم الرياسية لتوقع عليهم العقوبة المناسبة مما يدخل فى اختصاص الرئيس ، وذلك من قبيل التخفيف بالنظر الى الآثار الخطيرة التى تترتب على الاحالة الى المحاكمة التأديبية •

٥ — ولقد حدد المشرع للجهة الرئاسية المختصة مدة ١٥ يوما « من تاريخ ابلاغها نتيجة التحقيق ، لكى تصدر قرارها بالحفظ أو بتوقيع الجزاء » (مادة ١٢ فقرة ثانية من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨) • والقضاء مستقر على أن مدة الخمسة عشر يوما المشار اليها ليست مدة سقوط ، بل قصد بها المشرع اظهار رغبته فى تعجيل الاجراءات حتى لا يظل مركز الموظف معلقا لمدة طويلة لما يتعرض له من أخطار مادية وأدبية سبقت الاشارة اليها (١) •

ومن ناحية ثانية فان الجهة الرئاسية المختصة ليست ملزمة بما تنتهى اليه النيابة الادارية من رأى فى التحقيق • وقد أشار المشرع

---

(١) راجع على سبيل المثال حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٩٨٨) ، وفيه تم اخطار جهة الادارة بنتيجة التصرف بعد ثلاثة أشهر ، ولما تمسك المتهم بالبطلان نتيجة لهذه المخالفة قالت المحكمة « ان هذا الميعاد هو ميعاد تنظيمى لا يترتب على تجاوزه سقوط الحق فى رفع الدعوى التأديبية ، والمقصود به هو حث الجهة الادارية على التصرف فى الأوراق بالسرعة التى تقتضيها المصلحة العامة فى التأديب ... »

الى هذا الحكم صراحة وضمنا : فالفقرة الثالثة من المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تنص صراحة على أنه « اذا رأت الجهة الادارية تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية ، أعادت الأوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة » • فالكلمة النهائية هنا للجهة الرئاسية اذا ما قدرت أن الخطأ المنسوب الى الموظف يستحق عقوبة أكثر مما قدرته النيابة الادارية •

ثم ان المادة ١٩ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية تقضى بأنه « اذا رأت النيابة الادارية أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ١٥ يوما ، ورأت الجهة الادارية حفظ التحقيق ، جاز لمدير النيابة الادارية عرض الأمر على الوزير المختص » • وهذه الحالة بعكس الحالة السابقة : لأن النيابة الادارية ترى توقيع عقوبة مما يدخل فى اختصاص الرئيس الادارى ، والجهة الرئاسية ترى الحفظ لعدم الأهمية ، والمادة المشار اليها تكل الأمر للوزير المختص ، وهو الرئيس التأديبى الأعلى فى وزارته على التفصيل السابق •

٦ — حكم خاص بالنسبة الى المخالفات المالية : رأينا فيما سلف أن المشرع رتب بعض النتائج على التفرقة بين أنواع الجرائم التأديبية ، واختص الجرائم ذات الطابع المالى بأحكام متميزة عرضنا لبعضها فيما سلف • ونعرض هنا لجانبها المتعلق بالاجراءات • ذلك أن المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لم تجعل قرارات الجهة الرئاسية بالتصرف فى التحقيق فى الجرائم المالية نهائية ، وانما نظمت نوعا من التعقيب عليها لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات حيث تقول : « يخطر رئيس ديوان المحاسبات (رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات) بالقرارات الصادرة من الجهة الادارية فى شأن المخالفات المالية المشار اليها فى المادة السابقة • ولرئيس الديوان خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية • وعلى النيابة الادارية فى هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوما التالية » •

وقد تولى القضاء الادارى تفسير هذا النص من خلال التطبيق على النحو التالى :

أولا : لم يحدد المشرع مدة معينـة يتعين على الجهات الادارية خلالها اخطـار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بنتيجة تصرفها فى المخالفات الماليـة ، سـواء قامت هى بالتحقيق أو تولتـه النيابة الادارية (١) .

ثانيا : يتعين على رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أن يبـدى رأيه فى تصرف جهة الادارة فى المخالفات المالية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصول الأوراق اليه ، والا سقط حقه فى الاعتراض ، وأصبح قرار الجهة الرئاسية بالتصرف فى التحقيق — سواء بالحفظ أو بالعقاب — حصينا . فالمدة بالنسبة اليه مدة سقوط (٢) .

ثالثا : لا تسرى مدة الخمسة عشر يوما — باعتبارها مدة سقوط — الا اذا استوفيت شروط معينة ، أهمها :

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٦٥ وقد سبقت الاشارة اليه ، وفيه تقول المحكمة بخصوص الخمسة عشر يوما التى ورد ذكرها فى المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ « ... ان نص هذه المادة قد ورد فى خصوص المخالفات العامة لا المخالفات المالية التى تحكمها المادة ١٣ من القانون المذكور ... وهذا النص لم يحدد ميعادا للجهة الادارية لاخطار ديوان المحاسبة ... » .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٧ يناير سنة ١٩٦١ (س ٦ ، ص ٥٢٤) حيث تقرر أن انقضاء مدة الـ ١٥ يوما على تبليغ رئيس ديوان المحاسبات بالقرار دون أن يعترض عليه « يعتبر بمثابة اقرار من جانب ديوان المحاسبة بالاكتفاء بالجزاء التأديبى » .

وفى حكمها الصادر فى ٢٠ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٢٥٣) تبين حكمة هذا الحكم بقولها ان تحديد مدة قصيرة لرئيس ديوان المحاسبة لابداء رأيه « قصد به استقرار الوضع بالنسبة للموظف بأسرع وقت ممكن لما يترتب على عدم الاستقرار من تأثير بالغ على المركز القانونى للموظف مما يحمل معه ان المشرع اذ أسقط حق الاعتراض بعد ١٥ يوما من تاريخ الاخطار ، فان ذلك بمثابة نص على السقوط الذى قد يكون صريحا أو ضمنيا فى مثل هذه الحالة » . والقضاء متواتر ومستقر .

١ — أن يبلغ الرئيس بالقرار النهائى فى خصوص المخالفة المالية » •• وتأسيسا على ما تقدم فان الجزاء الذى يتعين عرضه على رئيس ديوان المحاسبة بالنسبة للمخالفات المالية ، هو الجزاء المستقر ، وذلك اما بمضى الشهر الذى يحق للوزير أثنـاءه تعديله أو الغـاؤه ، واما باستعمال الوزير سلطته التى خوله القانون اياها • وبالتالى لا تسرى المدة المحددة لاعتراض رئيس ديوان المحاسبة الا من يوم اخطـاره بالجزاء بعد استقراره على الوجه السالف الذكر » • (ادارية عليا فى ١٨ فبراير سنة ١٩٦١ ، س ٦ ص ٦٦٥) •

٢ — واذا أخطر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بالجزاء التأديبى عن المخالفات المالية ، فله أن يطلب ما يشاء من بيانات لابداء رأيه ، ولكن خلال مدة الخمسة عشر يوما • فاذا طلب بيانات أو أوراق ، فلا تبدأ المدة فى السريان الا من تاريخ ورود كل ما طلبـه الجهاز من أوراق وبيانات • فاذا بلغ بالعقوبة ، ولم يطلب شيئا ، أو طلب بعد مرور المدة ، فانه « تكون قد قامت القرينة على اكتفائه بما وصل اليـه من أوراق فى فحص الجزاء ، ويكون قد قام أفتراض باكتفائه بالجـزاء الموقع الذى أصبح بهذا الافتراض جزاء نهائيا مما لا يكون معه ثمة وجه لاقامة الدعوى التأديبية » (ادارية عليا فى ٦ يناير سنة ١٩٦٢ ، س ٧ ، ص ٢٠٧) (١) •

٣ — الأصـل أن تسرى المدة من تاريخ اخطار رئيس الجهـاز

---

(١) وهى فى حكمها الصـادر فى ٢٠ ينـاير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٢٥٣) تقول : « ان كل ما اوجبه القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فى المادة ١٣ منه على الجهة الادارية أن تخطر رئيس الديوان بالجزاء الادارى بعد أن يكون قد استقر فى صورته النهائية ، فلم يتطلب منها اكثر من ذلك . فاذا قامت هذه الجهة بما يفرضه عليها القـانون وأرفقت بالقرار الادارى الصادر بالجزاء تحقيقات النيابة الادارية ، وكذلك صورة من مذكرة المراقبة ، ومضت ١٥ يوما من تاريخ اخطار الديوان بهذا كله دون ان يطلب المزيد من الأوراق قبل انقضاء هذة المدة ، فقد قامت القرينة على توافر العلم بالقرار وبكافة مقوماته ، وبالتالى على عدم الاعتراض عليه ، وصيرورته نهائيا . وكل استيفاء يطلب بعد ذلك يتعلق بهذا القرار لا يصادف محلا بعد أن استقر القرار المذكور بمضى الميعاد الجائز فيه الاعتراض » .

المركزى للمحاسبات بالقرار النهائى على الوجه السابق توضيحه •
ولكن الاخطار الموجه من الجهة الرئاسية الى « مدير عام المراقبة القضائية بديوان المحاسبة » يبدأ منه أيضا سريان المدة « لأن المراقبة القضائية هى نوع من فروع الديوان ، ويدخل فى اختصاصها ، وبحسب تكوينها ، تلقى هذه الاخطارات نيابة عن رئيس الديوان طبقا للنظام الذى وضعه أو أقره هذا الرئيس •• ومن ثم فان الاخطار بالجزاء ، وان كان قد وجه الى مدير عام المراقبة القضائية دون رئيس ديوان المحاسبة ، فان آثاره المرتبة قانونا من ناحية الاعتراض تسرى فى حق الرئيس من تاريخ هذا الاخطار ، لأنه قد تم الى الجهة التى خصها تبليغه ، أو بعبارة أخرى يعتبر الاخطار لهذه الجهة بمثابة اخطار لرئيس الديوان ذاته » (ادارية عليا فى ٢٠ يناير سنة ١٩٦٢ سبق) •

رابعا : أخذ رأى الجهاز المركزى للمحاسبات فى أمر من الأمور المتعلقة بالمخالفات المالية لا يغنى عن تبليغه بالقرارات الصادرة بخصوصها على النحو السابق • (ادارية عليا فى ٢٩ يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١ ، ص ٣٤٣) •

خامسا : لما كان القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ قد حدد فى المادة الأولى منه ، المواد التى تطبق من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على موظفى « المؤسسات » والهيئات العامة ، وموظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية وموظفى الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح ، وأعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين ، ولم يرد بين تلك المواد ذكر للمادة ١٣ من القانون المشار اليه ، فان المحكمة الادارية العليا قد انتهت الى أن رئيس ديوان المحاسبات لا يملك الاعتراض على القرارات الصادرة من السلطات التأديبية فى خصوص الجرائم المالية بالنسبة الى الفئات المشار اليها (حكمها فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، س ١١ ، ص ١٦١) • واذا كانت المحكمة الادارية العليا قد طبقت النصوص تطبيقا سليما ، فاننا لا ندرك

الحكمة من منـع الجهاز المركزى للمحاسبات من النظـر فى القرارات الصادرة فى خصوص المخالفات المالية فى نطاق القطاع العـام والذى يقوم نشاطه كله على الاعتبارات المالية بصفة أساسية .

سادسا : يعتبر اعتراض الجهاز المركزى للمحاسبات — اذا ما تم فى الميعاد — ملزما بالنسبة لكل من الجهة الرئاسية والنيابة الادارية . ولهـذا نصت المادة ١٣ صراحة على الزام النيـابة الادارية بمباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوما التالية لورود الاعتراض . على أن المادة ٢١ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية قد تطلبت من رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات اذا ما أراد تقـديم الموظف الى المحاكمة التأديبية — اعمالا لحقه المقرر فى المادة ١٣ من القانون — أن يكون « الطلب مسببا ، وأن تخطر به فى الوقت ذاته الجهة الادارية التى أصدرت القرار » . واعمالا لدواعى الحيطة ، فان المادة ٢٠ من ذات اللائحة المشار اليها ، قد ألزمت الجهة الادارية « بارجاء تنفيـذ القرارات الصادرة فى شأن المخالفات السالفة الاشارة اليها فى المادة ١٢ من القانون ، الى حين فوات الميعاد المقرر لطلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية » .

المطلب الثالث

الاحالة الى المحاكمة التأديبية

١ — اذا انتهى التحقيق — أيا كانت الجهة التى أجرته — بغير الحفظ ، أو بغير صدور قرار تأديبى من السلطة الرياسية المختصة ، فان العامل يحال الى المحكمة التأديبية المختصة . والنيابة الادارية فى جميع الأحوال هى التى تتولى بدء اجراءات المحاكمة التأديبية ، وهى تفعل ذلك فى حالات ثلاث :

الأولى : أن يطلب منها ذلك الرئيس الادارى المختص ، سواء فى أعقاب تحقيق تولاه هو ، أو لأنه لم يقتنع بطلب النيابة الادارية حفظ

التحقيق أو توقيع عقـوبة تأديبية مما يدخل فى اختصاصه على النحو السـابق توضيحه • والرئيس الادارى المختص بطلب الاحالة الى المحاكمة التأديبية هو ذات الرئيس المختص بتوقيع العقاب على النحو السابق • وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى فتواها الصـادرة فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ٢١ ص ٩٢) « ان الاختصاص برفع الدعوى (التأديبية) متفرع عن الاختصاص بتوقيع العقوبة ، وأن من يملك توقيع العقوبة على الموظف يملك بداهة رفع الدعوى التأديبية عليه • فرفع الدعوى التأديبية لا يعد جزاء ، اذ هو لا يعدو أن يكون احتكاما للمحكمة التأديبية • وتأسيسا على ذلك يكون لكل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه سلطة رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، سـواء تم التحقيق بمعرفة الجهـة الادارية وحدها أو عن طريق النيابة الادارية ، وذلك دون حاجة الى تفويض من الوزير المختص ، كمـا يملكان سلطة حفظ التحقيق دون تفويض أيضا •

« أما ما ورد فى المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية من احالة الأوراق الى الوزير أو من يندب لذلك من وكلاء الوزارة أو رئيس المصلحة ، فلا يعدو أن يكون الغرض من ذلك هو توجيـه الخطاب للوزير بوصـفه الرئيس الادارى الأعلى للوزارة التى يتبعها الموظف أو من يندبه الوزير لذلك دون أن يسلب الاختصاص الأصـيل لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه بمقتضى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ » •

الثانية : أن يعترض رئيس الجهـاز المركزى للمحاسبات على القرار الصـادر فى خصوص مخالفة تأديبية فى خلال المدة المقررة ، ويطلب من النيابة الادارية تقديم المخطىء الى المحكمة التأديبية •

الثالثة : أن ترى النيابة الادارية — فى أعقاب تحقيق تولته هى — أن التهمة ثابتة قبـل المتهم ، وأنه يستحق جزاء يتجاوز فى جسامته ما يملكه الرئيس الادارى المختص •

ولقد رأينا فيما سبق أن النيابة الادارية ملزمة قانونا بتنفيذ طلب كل من الرئيس الادارى المختص ، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، وأن سلطتها فى الحالة الثالثة هى سلطة أصيلة ، تصدر فى ممارستها عن اقتناعها الشخصى ، بعكس الحالتين الأوليين .

وقد ذهب رأى الى اقتراح جعل رأى النيابة الادارية ملزما بالنسبة لكل من الرئيس الادارى ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات اذا لم تقتنع بالحاجة الى تقديم المتهم الى المحاكمة التأديبية ، لأن القول بغير ذلك — وهو المقرر تشريعيا فى ظل النصوص الحالية — « من شأنه أن تجد النيابة نفسها بوصفها صاحبة الدعوى — فى موقف يضطرها الى الدفاع عن وجهة نظر لا تتفق وعقيدتها ، ولا تؤمن بها ، وهو أمر واضح خطله ، لا يستقيم ودور النيابة الادارية باعتبارها الأمينة على الدعوى التأديبية ، وعدالة مهمة النيابة الادارية باعتبارها خصم شريف ، غايته تحقيق العدالة (١) » . وهذا الرأى يذهب بعيدا فى قياس الدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية ، فى حين أننا نرى أن الفارق بينهما كبير ، وأن التأديب — باعتباره امتدادا لسلطة الرئيس الادارى على مرؤوسيه — يجب أن يفسح لهذا الرئيس قدرا كبيرا من التقدير . والخطأ الذى قد تراه النيابة الادارية يسيرا فى ضوء الاعتبارات القانونية ، قد يراه الرئيس المختص ، أو رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، خطيرا ، يجب أن يعاقب عنه بحسم . والأمر فى ذلك سوف يترك للقضاء .

٢ — والمسلم به أن النيابة الادارية لا تتقيد بميعاد معين ، سواء فى اجراء التحقيق أو فى تحريك اجراءات الدعوى التأديبية اذا ما تقرر رفعها بناء على رأى الرئيس الادارى المختص أو رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أو على رأى النيابة الادارية ذاتها . والمدد

---

(١) الأستاذان محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٢١٩ — ٢٢٠ .

التى وردت فى هذا الصـــدد ، هى مواعيــد تنظيمية لا يترتب عليها البطلان (١) .

٣ — وبالنظر الى الآثار الخطيرة التى تترتب على احالة العامل الى المحاكمـــة التأديبية — والتى أشرنا اليها فيما سلف — فانه من المتعين تحديد التـــاريخ الذى يعتبر فيه العـــامل محالا الى المحاكمة التأديبية . ولا صعوبة فى الأمر اذا كانت الاحالة بناء على رأى النيابة الادارية . فمنذ صدور قرار النيابة الادارية بالاحالة يعتبر العـــامل محالا الى المحاكمة التأديبية (٢) . فاذا كانت الاحالة بناء على طلب الرئيس الادارى المختص أو بنـــاء على طلب رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، فان التفســـير التشريعى رقم ٢ لســـنة ١٩٦٦ قد قضى باعتبار العـــامل محالا الى المحاكمة التأديبية من تاريخ صـــدور قرار أى منهما بطلب الاحالة ، لأن دور النيابة الادارية فى هذه الحالة يقتصر على مجرد التنفيذ (٣) .

---

(١) بهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٢٨) « ليس فى أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ أو فيما أحال اليه من أحكام القانون رقم ١١٧ لســـنة ١٩٥٨ ما يقيد النيابة الادارية فى مباشرتها لاجراءات التحقيق والاتهام بميعاد معين » .

(٢) تنص المادة ٩٥ من التعليمات العامة على ما يلى : « يتصرف رئيس النيابة فى التحقيقات الخاصة بالعاملين حتى الدرجة الخامسة أو ما يعادلها . أما ما عدا هؤلاء ، فيأخذ رأى الادارة العامة فى شأنهم » .
ومع ذلك يتعين على رئيس النيابة استطلاع رأى الوكيل العام المختص فى الحالات الآتية :
١ — اقتراح الاحالة الى المحاكمة التأديبية ...
ووفقا لهذا النص يصدر قرار الاحالة الى المحاكمة التأديبية فى جميع الحالات بموافقة الوكيل العام المختص .

(٣) تقول المذكرة الايضاحية للتفسير التشريعى المشار اليه « فيما عدا الحالة التى يكون فيها للنيابة الادارية رفع الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها ، فان الاحالة للمحاكمة التأديبية تبدأ بقرار يصدر من الجهة الادارية أو رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات برفع الدعوى التأديبية ، ثم تحال الأوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى . ومن ثم يعتبر العامل محالا الى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور ذلك القرار الذى افصحت به الجهـــة الادارية (الجهاز المركزى للمحاسبات) عن ارادتهـــا فى اقامة الدعوى التأديبية ،

=

٤ — وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الادارية — وفقا للمادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة التأديبية المختصة . ويجب أن يتضمن قرار الاحالة بيانا بالمخالفات المنسوبة الى الموظف (١) .

« ... ومتى تم الايداع تعلق اختصاص المحكمة بنظر الدعوى »
(ادارية عليا فى ٩ يناير سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ٣٥٠) .

=

ويكون دور النيابة الادارية مقصورا على تنفيذ هذا القرار ومباشرة الدعوى نيابة عن الجهة الادارية صاحبة الارادة الأصلية فى اقامة الدعوى » .

(١) ولقد حددت المادة ١١٠ من التعليمات العامة البيانات التى يجب ان يحتويها محضر الايداع حيث تقول : « ترفع الدعوى التأديبية بايداع ملف التحقيق ، متضمنا قرار الاحالة وتقرير الاتهام سكرتيرية المحكمة التأديبية المختصة . ويتم الايداع بمقتضى محضر من نسختين يبين فيه رقم القضية بادارة الدعوى التأديبية ورقم القيد بسجل المحكمة واسم العامل المحال الى المحاكمة والجهة التى يتبعها وتاريخ الايداع واسم سكرتير المحكمة والأوراق المودعة ويكون وفق النموذج المعد لذلك » .

الفصل الثالث

المحاكمة التأديبية

وندرس تحت هذا الفصل على التوالى : ١ ــ مقومات المحاكمة التأديبية • ٢ ــ سلطات المحاكمة التأديبية • ٣ ــ الحكم فى الدعوى•

المطلب الأول

مقومات المحاكمــة التأديبية

اذا كان المتهم بحاجة الى ضمانات فعالة فى مرحلة التحقيق لكى يثبت براءته ، أو على الأقل ليوضــح الظروف التى أحاطت بارتكاب الخطأ ، فانه الى هذه الضمانات أحوج فى مرحلة المحاكمة : فالتحقيق يستهدف فى المقام الأول التثبت من جدية الاتهام • أما المحاكمة التأديبية فانها المرحلة الأخيرة ، والتى يتعرض بعدها المتهم لعقوبة قد تصل الى حد حرمانه من عمله • ويمكن رد المقومات الأساسية للمحاكمة التأديبية الى الأمور الثلاثة الآتية : ١ ــ مواجهة المتهم بما هو منسوب اليــه • ٢ ــ حيدة المحكمة • ٣ ــ تقيد المحكمة بما ورد فى قرار الاحالة •

الفرع الأول
المواجهــة

أولا ــ اعلان المتهم :

١ ــ ينتهى التحقيق ـ كما رأينا فيما سلف ــ باسـناد مخالفة أو مخالفات محددة الى المتهم ، يقدم بمقتضاها الى المحاكمة التأديبية • وأول مقومات المحاكمة التأديبية أن يحاط المتهم علما بما هو منسوب اليه • ولهذا نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن

« يتضمن قرار الاحالة بيانا بالمخالفات المنسوبة الى الموظف • ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى • وتتولى سكرتارية المحكمة اعلان صاحب الشأن بقرار الاحالة ، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق • ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول » •

وقد أعاد المشرع النص على ذات المبادىء ، مع اضافة بعض التفاصيل فى المادة ٣٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة) والتى تقول : « تقام الدعوى التأديبية من النيابة الادارية بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة قلم كتاب المحكمة المختصة • ويجب أن يتضمن القرار المذكور بيانا بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة اليهم . والنصوص القانونية الواجبة التطبيق • وتنظر الدعوى فى جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ايداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة • ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور ، على أن يقوم قلم كتاب المحكمة بابلاغ ذوى الشأن بقرار الاحالة ، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق• ويكون الاعلان فى محل اقامة المعلن اليه أو فى محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول • ويتم اعلان أفراد القوات المسلحة ومن فى حكمهم — ممن تسرى فى شأنهم أحكام هذا القانون — بتسليمه الى الادارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة » •

واذا كان المشرع قد بين الجهة المختصة بالاعلان ، ووسيلته . وبعض البيانات التى يتعين الاشتمال عليها ، فان القضاء يرجع فى التفاصيل الى قانون المرافعات ، باعتباره تقنينا للأصول العامة فى هذا الصدد (١) •

---

(١) راجع حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ • ص ١٤٨٢ • وفيه وضحت المحكمة تفصيليا :

(أ) كيفية اعلان الموظف المحال الى التأديب ، وقد تعقبت المحكمة النصوص النافذة فى هذا الشأن ، واحالت فيها الى قانون المرافعات .

(ب) بطلان اجراءات محاكمة الموظف الذى لم يعلن اعلانا سليما ، وبطلان الحكم الصادر استنادا الى تلك الاجراءات .

٢ — فاذا لم يعلن الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية بقرار الاحالة ، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، فان ذلك يعد عيبا شكليا فى الاجراءات يبطلها ويبطل الحكم الصادر على أساسها (ادارية عليا فى ٦ يناير سنة ١٩٦٢ س ٧ ، ص ٢١٣) •

ولكن اذا أحيطالعامل المحال للمحكمة التأديبية ، بالدعوى المقامة ضده ، وبتاريخ الجلسة التى عينت لنظرها ، وكانت السبل ميسرة أمامه للحضور بنفسه أو بوكيل عنه لدفع ما أسند اليه ، ومع ذلك لم يسع الى متابعة سير اجراءات هذه الدعوى ، ولم ينشط لابداء أوجه دفاعه فانه لا ضير على المحكمة التأديبية ان هى سارت فى نظر الدعوى ، وفصلت فى غيبته ؛ لأن المستفاد من أحكام المواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ، أن حضور المتهم جلسات المحكمة ، ليس شرطا لازما للفصل فى الدعوى ، وانما يجوز الفصل فيها فى غيبته طالما كانت مهيأة لذلك ، وكان المتهم قد أعلن بقرار الاحالة وبتاريخ الجلسة التى عينت لنظرها ، بالوسيلة التى رسمها القانون (حكمها فى ١٩٧٥/١١/١٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٢٨) •

٣ — هذا ولقد قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٥١) أنه يتعين فى خصوص الاعلان المشار اليه ، الرجوع الى الأصول العامة فى هذا الشأن ، والمنصوص عليها فى قانون المرافعات • وأشارت بالذات الى أحكام المادتين ١١ ، ١٤ من قانون المرافعات الملغى ، والتى توجب أن تسلم الورقة المطلوب اعلانها الى الشخص نفسه أو فى موطنه • وفيما يتعلق بالأشخاص الذين لهم موطن معلوم فى الخارج تسلم للنيابة • وعلى النيابة ارسالها الى وزارة الخارجية لتوصيلها بالطرق السياسية • واذا كان موطن المعلن اليه غير معلوم وجب أن تشتمل الورقة على آخر موطن معلوم له فى مصر أو فى الخارج ، وتسلم صورتها للنيابة •

وقالت المحكمة انه لا شك فى وجوب اتباع هذه الأصول فى الأحوال التى يجوز فيها اجراء الاعلان بطريق البريد[1] .

٤ — واذا أعلن المتهم على الوجه الصحيح ، وحضر المحاكمة ، وأجلت الجلسة فى مواجهته ، فلا محل لاعلانه بكل تأجيل [2] . أما اذا

---

(١) وفى خصوص موضـــوع الحكم قالت المحكمة : « ونظرا الى ان الاعلان وفقا لحكم المادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ثم بطريق البريد ، فانه يتعين أن يثبت الخطاب الموصى عليه ، المتضمن هذا الاعلان على الوجه المنصوص عليـــه فى قانون المرافعات . ومن حيث ان اعلان الأوراق القضائية فى النيابة العامة بدلا من الاعلان للشخص المراد اعلانه أو فى موطنه انما اجازه القانون على سبيل الاستثناء ، ولا يصح الالتجاء اليه الا اذا قام المعلن بالتحريات الكافية والدقيقة للتقصى عن موطن المراد اعلانه ، فلا يكفى أن ترد الورقة بغـــير اعلان ليسلك المعلن هذا الطريق الاستثنائى ، بل يجب ان يكون هذا الاعلان مسبوقا بالتحريات المشار اليها والا كان باطلا . ومن حيث ان الثابت من التحقيق الذى أجرته النيابة الادارية — وحسبما هو مبين بالمذكرة المرافقة لتقرير الاتهام — أنه كان للطاعن عند اقامة الدعوى التأديبية ضده موطن معلوم فى الخارج .. فانه ما كان يجوز اعتباره غير معلوم الموطن ، واعلانه فى النيابة العامة على هذا الأساس ، بل كان يتعين اعلانه وفقا لما تقضى به الفقرة العاشرة من المادة ١٤ مرافعات (قديم) بتسليم الاعلان الى النيابة مشتملا على بيان موطنه فى الخارج حتى تتمكن هى ووزارة الخارجية من اتمامه على الوجه المبين فى القانون ... ومن ثم يكون الاعلان باطلا وتكون الدعوى التأديبية قد سارت دون اعلانه اعلانا صحيحا ... » .

وتتعلق الدعوى بأحد المهندســـين ، اعير للعمـــل فى احدى الشركات بالمملكة العربية السعودية وتأخر عن العودة عقب انتهاء مدة اعارته ، فأحيل الى مجلس تأديب ، وأعلن فى مسكنه القديم . ولما رد الاعلان ، أعلنتـــه الجهة الادارية لدى النيابة العامة ، وحوكم على هذا الأساس ، وحكم عليه بخفض درجته . فلما عاد الى مصر وعلم بالحكم ، طعن فيـــه أمام المحكمة الادارية العليا ، فقبلت الطعن — رغم فوات المدة — والغته استنادا الى عيب فى الاجراءات على التفصيل السابق .

(٢) بهذا المعنى تقـــول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصـــادر فى ١٩٦٤/٧/٢٢ (مجموعة الأستاذ سمير ابو شادى ، س ٣٨٠) بعـــد أن استعرضت سير اجراءات الدعوى : « وفى هذا الاستعراض ما يقطع باعلان المتهم للحضور أمام المحكمة التأديبية وعلمه بجلسات المحاكمة . وكونه قد تخلف بعد حضوره امام المحكمة فى الجلسات التالية لا يعنى وجوب اعلانه بكل جلسة تحددها ما دام التأجيل قد صدر فى مواجهته ، وما دامت الدعوى

=

تم التأجيل فى غيبته ، فان المحكمة الادارية العليا قد تطلبت اعلانه بهذا التأجيل . وبهذا المبدأ قضت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٦٣) فلقد أعلن أحد الموظفين بتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته التأديبية ، ولكنه اعتذر بسبب المرض ، فأجلت المحاكمة لتاريخ آخر ولم يعلن به ، وصدر القرار التأديبى فى غيبته . فألغته المحكمة الادارية العليا لبطلان الاجراءات مقررة أن قانون التوظف — وهو القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى صدر القرار فى ظله — وقانون النيابة الادارية « تهدف فى جملتها الى توفير الضمانات الأساسية للمتهم للدفاع عن نفسه ، ولدرء الاتهام عنه ، وذلك باحاطته علما بذلك باعتباره صاحب الشأن فى الدعوى التأديبية ، باعلانه بقرار الاحالة المتضمن بيانا بالمخالفات المنسوبة اليه ، وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، ليتمكن من الحضور بنفسه أو بوكيل عنه . ويستفاد كذلك من الأحكام التى تضمنها هذان القانونان أن اعلان المتهم واخطاره على الوجه السابق بيانه هو اجراء جوهرى رسم الشارع طريق التحقق من اتمامه على الوجه الأكمل للاستيثاق من تمام هذه الاجراءات . ولذلك يترتب على اغفال الاعلان أو عدم الاخطار وقوع عيب شكلى فى الاجراءات يؤثر فى الحكم ، ويترتب عليه بطلانه » . ولم تقبل المحكمة الادارية العليا دفاع الحكومة من أنه كان يتعين على الموظف أن يتابع التأجيلات بقولها : « ان الثابت من الأوراق أن الطاعن كان يعمل ويقيم فى جهة أخرى بعيدة عن الجهة التى ينعقد فيها مجلس التأديب العالى ، وقد جرت الجهات المختصة على اعلانه بالجلسات المحددة لنظر الدعوى ، وعلى أخذ اقرارات عليه بذلك فى كل مرة يعلن فيها . ومن ثم فلم يكن من جناح عليه اذا كان قد اعتمد على أن الجهات المختصة ستقوم باعلانه بتاريخ الجلسة التى أحيلت اليها الدعوى كما فعلت فى المرات السابقة » .

=

تسير سيرها العادى من جلسة الى اخرى ، ومن ثم فاذا ما تخلف عن الحضور فى الجلسات التى يعتبر حكما انه عالم بها ، فانه لا يقبل منه الاحتجاج بعدم سماع دفاعه ما دام ذلك كان ميسورا له ومتاحا له ولم يفعل » .

٥ ــ على أنه لما كان الغرض من الاجراءات السابقة هو اخطار العامل بالتهم المنسوبة اليه ، وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته ، فانه اذا شاب الاعلان قصور ، ولكنه حقق غايته بأن حضر المتهم أو نائبه ، وطلب التأجيل للاستعداد وأبدى دفاعه ، فان القضاء الادارى يرفض الابطال لعيب الاجراءات فى هذه الحالة (١) .

٦ ــ **ثانيا : تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه** : ان حق الدفاع هو حق مقدس فى جميـــع المحاكمات ، لا سيما ما ينطوى منها على معنى العقاب كالمحاكمات الجنائية والتأديبية . ولهذا فان القضـــاء التأديبى يطبق فى هذا المقـــام ، ذات المبادىء المقررة فى المحاكمات الجنائية .

ولقد نص المشرع صراحة على هذا المبدأ فى المادة ٣٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث يقول : « للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، أو أن يوكل عنه محاميا مقيدا أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفهيا ، وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه. وفى جميع الأحوال اذا لم يحضر المتهم بعـد اخطاره بذلك ، يجوز محاكمته والحكم عليه غيابيا » . كما أعاد النص عليه فى المادة ٣٧ من قانون مجلس الدولة الجديد ، والتى تقول : « للعامل المقـــدم الى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محاميا ، وله أن يبدى دفاعه كتابة أو شـــفاهة ، وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصيا » . فالحضـــور ليس مجـــرد حق للموظف ، بل انه واجب تستطيع أن تفرضه المحكمة اذا تغيب الموظف لسبب أو لآخر ، ورأت المحكمة أن حضوره يحقق الصالح العام على نحو أفضل .

---

(١) بهذا المعنى تقـــول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصـــادر فى ١٩٦٣/١٢/٧ (مجموعة الأستاذ سمير ابو شادى ، ص ٣٨٠) « لا محل لقول الطاعن انه لم يخطر طالما ان الهدف من الاخطار قد تحقق بمثول المتهم أمام المحكمة ، وباستماعه الى قرارها ، وعلمه بتاريخ الجلسة التى اجلت اليها المحاكمة والتصريح له بتقديم مذكرات ومستندات » .

ولقد سبق للقضاء الادارى أن أقر حق المتهم فى توكيل محام عنه قبل ان ينص المشرع على ذلك صراحة (١) • وهو مستقر منـذ انشائه على ان الاخلال بحق الدفاع فى أى شكل من أشكاله ، يؤدى الى بطلان اجراءات المحاكمة التأديبيه (٢) •

وسواء تولى المتهم الدفاع عن نفسه أو أناب عنـه محاميا ، فلا جدال فى أنه يجب أن يمكن له فيه « وهذا التمكين فى مجموعه وفاء أو نقصا مما يخضع لرقابة المحكمة واشرافها » (٣) • وتمكينا للمتهم من الدفاع عن نفسه ، فان من حقـه الاطلاع على المستندات وملف التحقيق ، على أن يتم ذلك « فى مقـر المحكمة تحت اشراف الموظف المختص » • (مادة ٤٥ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية) •

هذا وقد أقرت محكمـة القضـاء الادارى حق المتهم فى طلب التأجيل اذا قامت أسباب قوية تدعو الى ذلك ، وأن عدم اجابته الى طلب التأجيل يعتبر نوعا من العنت ، يخل بحق الدفاع » (٤)

٧ — واذا كان الأصل فى المحاكمات هى العلنية ، للحكمة التى يقوم عليها هذا المبدأ ، فان الظروف المحيطة بالتأديب ، وما قد يثيره من أسرار ادارية لا يحسن أن توضع تحت نظر الجمهور ، قد حدت

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٢ أبريل سنة ١٩٥١ ، وقد سبقت الاشارة اليه . وقد رأت المحكمة أن حق المتهم فى توكيل محام عنه ، عند سكوت القانون ، هو مجرد تطبيق واعمال للأصول العامة التى تنظم المحاكمات .

(٢) من أوائل أحكام محكمة القضـاء الادارى فى هذا الخصوص ، حكمها الصادر فى ١٩٤٨/٣/٢ س ٢ ، ص ٣٩٥ .

(٣) قضاء ادارى فى ٧ يونية سنة ١٩٥١ س ٥ ، ص ١٠٢١ .

(٤) تقول المحكمة بهذا الصدد فى حكمها الصادر فى ١٥ مارس سـنة ١٩٥٣ (س ٧ ، ص ٦٦٥) : « ان المحاكمة التأديبية يجب أن تجرى على أصول وضوابط تكفل سلامة القرارات التى تصـدرها الهيئات المنوط بها اجراء المحاكمة ، وبعدها عن مظنة العنت أو سوء استعمال السلطة . واولى هذه القواعد تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه ... فاذا قام سبب يحول دون استعمال هذا الحق كالمرض الشديد الذى ايد بالشهادة الطبية ، وجب تأجيل المحاكمة » .

بالمشرع الى أن يقلب هذا الأصل فى خصوص المحاكمات التأديبية ، فجعل السرية هى الأصل ، والعلنية الاستثناء ، اذ نصت المادة ٤٠ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية على أن « جلسات المحاكم التأديبية سرية • ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية اذا قرر ذلك رئيس المحكمة » •

وتقديرا من المشرع للاعتبارات التى أشرنا اليها فى الفصل الأول من هذا الباب ، والخاصة بخطورة بطء الاجراءات التأديبية ، فانه قد أعلن مبدأ الفصل السريع فى القضايا التأديبية ، اذ نصت المادة ٢١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « تفصل المحاكم التأديبية فى القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة » (١) ، كما أعاد المشرع النص على ذات المبدأ فى المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة الجديد والتى تقول : « تفصل المحكمة التأديبية فى القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة ، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل فى الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب • ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب ، على ألا تجاوز فترة التأجيل أسبوعين ، وتصدر المحكمة حكمها فى مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ احالة الدعوى اليها » • ولكن اعلان المبدأ شىء ، وتنفيذه عملا شىء آخر • فلا النيابة الادارية مقيدة بمدى زمنى معين للانتهاء من التحقيق ، ولا المحكمة التأديبية فى خصوص اصدار الحكم فى القضايا التأديبية المعروضة عليها • ويصدق ذات القول بالنسبة الى الطعون فى القرارات والأحكام التأديبية سواء أمام محكمة القضاء الادارى أو المحكمة الادارية العليا • ولا علاج لهذا الامر الا باعادة دراسة اجراءات التأديب ، سواء فى مرحلة التحقيق ، أو فى مرحلة المحاكمة ، أو فى مرحلة الطعن ، وتبسيطها ، وازالة غير المجدى منها ، وسد ثغرات المماطلة والتسويف • فهذا وحده هو الذى يحقق السرعة المطلوبة •

---

(١) كما أن المادة ١١٥ من التعليمات الداخلية توجب على عضو النيابة الادارية الحاضر فى القضية « ان يعترض على طلب تأجيل القضايا دون سبب يبرره . فاذا لم تكن هناك مندوحة من التأجيل فعليه أن يطلب من المحكمة أن يكون ذلك لأجل قريب » .

الفرع الثانى

الحيــدة

١ ـ اذا كان من غير الممكن تحقيق مبدأ الحيــدة فى خصوص القرارات التأديبية الصــادرة من الرؤســاء الاداريين على التفصيل السابق ، فان القضــاء مســتقر على اعمــال هذا المبدأ فى خصوص المحاكمات التأديبية التى تتم أمام المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية. ومن ثم فأن من يشترك فى التحقيق أو يسبق له الاتصال بمراحل الاتهام ، ليس له الحق فى أن يجلس لمحاكمة المتهم • ومن قضاء المحكمة الادارية العليا المستقر فى هذا الخصوص قولها فى حكمها الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ٤٧) : « ان الأصل فى المحاكمات الجنائية والتأديبية ، أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضمانا لحيدة القاضى أو عضو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه ، وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة • وقــد رددت هــذا الأصل المــادتان ٢٤٧ و ٢٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية » •

٢ ـ ولعين السبب أيضا نصت المادة ٣٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « فى حالة وجود سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التنحى عن نظر الدعوى • وللموظف المحال الى المحاكمة الحق فى طلب تنحيه » ولقد سبق لمحكمة القضــاء الادارى أن قررت ذات المبــدأ قبل أن يعلنــه المشرع صراحة فى قانون المحاكمات التأديبية المشار اليه [1] •

---

(١) فى حكمها الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ (س ٨ ، ص ٧٣) تؤكد أن المحاكمة التأديبية كالمحاكمة الجنائية ، وقيام سبب من أسباب الرد المنصوص عليها فى قانون المرافعات بأحد اعضــاء الهيئة التأديبية يوجب التنحى ، وقد أعملت المحكمة هذا المبدأ فى خصوص المحاكمة التأديبية أمام مجالس التأديب الادارية والتى كان معمولا بها قبل انشاء المحاكم التأديبية .

=

وعلى هذا الأساس يتعين تطبيق النصوص التالية :

أولا : المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (والتى تقابل حرفيا المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ فى شأن السلطة القضائية الملغى) والتى تقضى بما يلى : « لا يجوز أن يجلس فى دائرة واحدة قضاة بينهم قرابة أو مصاهرة لغاية الدرجة الرابعة بدخول الغاية ، كما لا يجوز أن يكون ممثل النيابة أو ممثل أحد الخصوم أو المدافع عنه ممن تربطهم الصلة المذكورة بأحد القضاة الذين ينظرون الدعوى. ولا يعتد بتوكيل المحامى الذى تربطه بالقاضى الصلة المذكورة اذا كانت الوكالة لاحقة لقيام القاضى بنظر الدعوى » .

ثانيا : المادة ١٤٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ والتى حددت حالات عدم الصلاحية على النحو التالى : « يكون القاضى غير صالح لنظر الدعوى ، ممنوعا من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم فى الأحوال الآتية :

١ — اذا كان قريبا أو صهرا لأحد الخصوم الى الدرجة الرابعة .

٢ — اذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم فى الدعوى أو مع زوجته .

٣ — اذا كان وكيلا لأحد الخصوم فى أعماله الخصوصية أو وصيا عليه أو قيما أو مظنونة وراثته له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصى أحد الخصوم أو بالقيم عليه بأحد أعضاء مجلس ادارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية فى الدعوى .

= وفى حكمها الصادر فى ١٠ مارس سنة ١٩٤٩ (س ٣ ، ص ٤٦٨) تقرر أن المصلحة التى تلزم عضو التأديب بالتنحى عن الاشتراك فى مجلس التأديب ، هى المصلحة الخاصة بمعناها الواسع ، كالأقدمية ، أو ايعاز الموظف باجراء المحاكمة التأديبية لما ترتبه من آثار غير مباشرة ضد الموظف المتهم .

٤ ـ اذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلا عنه أو وصيا أو قيما عليه مصلحة فى الدعوى القائمة ٠

٥ ـ اذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم فى الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضيا أو خبيرا أو محكما أو كان قد أدى شهادة فيها » ٠

ووفقا للمادة ١٤٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية « يقع باطلا عمل القاضى أو قضاؤه فى الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوم ٠ واذا وقع هذا البطلان فى حكم صدر من محكمة النقض ، جاز للخصم أن يطلب منها الغاء الحكم واعادة نظر الطعن أمام دائرة أخرى » ٠ وتسرى هذه القاعدة أمام المحكمة الادارية العليا التى تناظر محكمة النقض بالنسبة لجهات القضاء الادارى ٠

ثالثا : نص المادة ١٤٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية التى تحصر حالات رد القضاة حيث تقول : « يجوز رد القاضى لأحد الأسباب الآتية :

١ ـ اذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التى ينظرها أو اذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضى ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه ٠

٢ ـ اذا كان لمطلقته التى له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم فى الدعوى أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضى بقصد رده ٠

٣ ـ اذا كان أحد الخصوم خادما له أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده ٠

٤ — اذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل » •

ووفقا للمادة ١٥٠ من ذات القانون « يجوز للقاضي — فى غير أحوال الرد المذكورة — اذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأى سبب أن يعرض أمر تنحيه عن المحكمة فى غرفة المشورة أو على رئيس المحكمة للنظر فى اقراره على التنحى » •

٣ — هذا ويلاحظ أن المادة ٢٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد قصرت اعمال أحكام الرد على « رئيس المحكمة أو أحد أعضائها » • وبالتالى لا تسرى تلك الأحكام على غيرهم ، لا سيما بالنسبة لأعضاء النيابة الادارية ، وذلك بالرغم من النص فى المادة ١٦٣ من قانون المرافعات المدنية الذى يقضى بأن « تتبع القواعد والاجراءات المتقدمة (المتعلقة بالرد) عند رد عضو النيابة اذا كانت طرفا منضما لسبب من الأسباب المنصوص عليها فى المادتين ١٤٦ و ١٤٨ » وذلك لأن النيابة الادارية فى مجال الدعوى التأديبية تعتبر بمثابة الخصم فى الدعوى ، وليس للخصم أن يرد خصمه (١) • واذا كان من غير الممكن رد عضو النيابة الادارية ، فانه لا يجوز من باب أولى رد كاتب الجلسة ولو قام به سبب من أسباب الرد المشار اليها • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٥٧/١٢/٧ (٢) : « لئن كان كاتب الجلسة من أعوان القضاء ، الا أنه ليس من هيئة القضاة ••• وبهذه المثابة لا يمتنع عليه قانونا الحضور ككاتب جلسة ، كما لا يجوز رده اذا كانت له مصلحة شخصية فى الدعوى لو أنها قامت بالقاضى جالسا أو واقفا لأصبح معزولا عن أن يحكم فيها أو جاز رده عنها بحسب الأحوال • ومن ثم لا يبطل الحكم لو قام

---

(١) وقد نص على هذا الحكم صراحة فى المادة ١٩٦ من المشروع المقترح لتنظيم القضاء التأديبى . راجع هذا المشروع فى مؤلف الأستاذين محمد رشوان أحمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ و ص ٢٦٧ الهامش .

(٢) مجموعة الأستاذ أحمد سمير ابو شادى ، ص ٩٦٤ .

بكاتب الجلسة مثل هذا السبب » على أن المحكمة الادارية العليا ، بعد أن أصلت المبدأ السابق ، استطردت تقول « وان كان من المندوب اليه استبدال غيره به دفعا لكل مظنة بخصوص العمل الكتابى » •

الفرع الثالث

عدم تقيد المحكمة بقرار الاحالة

١ — يقدم المتهم الى المحاكمة التأديبية بنـاء على قرار احالة تبين فيه التهم المسندة اليه • ويكون على المحكمة أن تفصل فيما اذا كانت الوقائع المنسوبة الى المتهم قد حدثت فعـلا وما اذا كان هو مرتكبها ، وأنها تكون جريمة تأديبية وفقـا للتحديد الذى فصلناه فى الباب الأول • ولكن هل يجوز للمحكمة التأديبية أن تتصدى لأشخاص أو لوقائع غير واردة فى قرار الاتهام ؟ لقد تغير الوضع فى هذا الصدد تغيرا جذريا بعد صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ : فلقـد كانت القـاعدة المستقرة قبل صدور هذا القـانون الأخير تقضى بأنه ليس للمحكمة التأديبية أن تتعرض لغير المتهمين الواردة أسماؤهم فى قرار الاحالة ، أو أن تعاقب المتهم عن مخالفات غـير تلك التى نص عليها صراحة فى قرار الاحالة • وهكذا كانت تلتقى المحاكمتـان الجنائيـة والتأديبية(١) » •

ولما كانت النيابة الادارية تلتزم عند تقديم المتهم الى المحاكمة مسلكا شبيها بما تتبعه النيابة العامة من حيث وصف المخالفات المنسوبة الى المتهم ، واسنادها الى نصوص قانونيـة معروفة(٢) • فقـد أثير

---

(١) وعلى هـذه القـاعدة نصت المادة ٣٠٧ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) تقضى المادة ٨٥ من التعليمات العامة بما يلى : « يتعين فى قيـد المخالفة — ماليـة أو ادارية — اسـنادها الى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التى خولفت أحكامها ، والتزام التعبير الوارد بها فى ايراد الوصف ما أمكن .

فاذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب أو اتيانا لحظر حددته التشريعات ، وانما يشكل مخالفة ادارية فى صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب تعين وصفه بذلك » .

تساؤل حول مدى التزام المحكمة بالوصف القانونى الذى تضفيه النيابة الادارية على الأعمال المنسوبة الى المتهم •

ولقد أجابت المحكمة الادارية العليا على هذا التساؤل فى حكمها الصادر فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٦٨٢) حيث تؤكد : « ان المحكمة التأديبية تتقيد بقرار الاتهام ، سواء بالنسبة الى المخالفات المبينة به أو العاملين المنسوبة اليهم هذه المخالفات ••• وبالتالى فلا يجوز للمحكمة التأديبية أن تدين العامل فى تهمة لم ترد بذلك القرار ، ولم تكن احدى عناصر الاتهام » • ثم استطردت المحكمة الادارية العليا تقول : « انه وان كانت المحكمة التأديبية مقيدة بالمخالفات المحددة فى قرار الاتهام ، الا أن الذى لا شك فيه أنها لا تتقيد بالوصف القانونى الذى تسبغه النيابة الادارية على الوقائع التى وردت فى القرار المذكور ، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة أمامها بجميع كيوفها وأوصافها ، وأن تنزل عليها حكم القانون[1] » •

---

(١) وتتعلق وقائع الدعوى بأحد موظفى جمرك المحمودية ، كانت التهمة الموجهة اليه فى قرار النيابة الادارية انه « لم يؤد عمله بالدقة وخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته بأن اغفل التحقق من ماهية البضاعة لمعرفة ما اذا كانت من صنع الخارج أم انها محلية الصنع ، واثبت على ظهر شهادتى الاجراءات الجمركية الخاصة بها ، انها صناعة محلية ، فى حين انها صناعة أجنبية . » وهذه التهمة وحدها هى التى كانت محل تحقيق النيابة الادارية ؛ فلم تسأله عن اية واقعة سواها .

ولكن المحكمة التأديبية لم تتقيد بهذا الاتهام ، وأدانت العامل فى تهمة أخرى . فقالت المحكمة الادارية العليا : « ومن حيث ان المحكمة التأديبية ، وان كانت قد أشارت فى صدر حكمها المطعون فيه الى تلك التهمة الواردة بقرار الاتهام ، الا أنها لم تناقش هذه التهمة فى حيثيات الحكم ، فلم تقرر ما اذا كانت ثابتة قبل الطاعن أم انه برىء منها ، ولكنها اتت بتهمة جديدة بعيدة كل البعد عن التهمة الأولى ، وادانته فيها ، حيث قالت انه (أى الطاعن) وهو المكلف بوضع الأختام الجمركية على البضائع المصدرة ، كان عليه ، وقد اغفل المأمور المختص بوضع الأختام ان ينبهه الى ذلك ، اذا ما يتبين له أن هذه البضائع من الممكن ختمها وانه لذلك يكون قد اهمل اهمالا جسيما باغفاله التنبيه الى وجوب وضع الأختام الجمركية مما كان سببا مساعدا لتسهيل عملية التهريب . ويكون مستحق الجزاء عن هذا الاهمال ... وهذا الذى ادانته المحكمة من أجله لم يرد اصلا فى قرار الاتهام ، ولم ترفع عنه الدعوى التأديبية ، ولم يعلن به الطاعن ، ولم يسبق

=

وعلى هـذا الأسـاس تستطيع المحكمة أن تنزل على المخالفـة وصفها الصحيح من حيث كونها مخالفة مالية أو ادارية ، دون تقيـد بما ورد فى قرار الاحالة بهذا الصدد . ولها فوق ذلك أن تضيف الى عناصر التهمة الثابتة قبل الموظف ، عناصر جديدة ، بشرط أن تكون هذه العناصر ثابتة من التحقيقات على نحو ما ورد فى المادة ٣٠٨ من قانون الاجراءات الجنائية . ويتجلى ذلك بصفة خاصـة بالنسبة الى عنصر الظروف المشددة التى تثبت من التحقيق أو من المرافعـة فى الجلسة ، أو فيما يتصل بتعديل التهمة الموجهة الى العامل من حيث اعتباره شريكا أو فاعلا أصليا بغض النظر عما ورد فى قرار الاتهام .

وفى جميع الأحوال ، اذا رأت المحكمة تغيير وصف التهمة ، فيجب عليها تنبيه المتهم الى ذلك . فاذا طلب تأجيلا لتحضير دفاعه بناء على الوصف الجديد ، كان على المحكمة أن تجيبه الى طلبـه ، والا اعتبر ذلك بمثابة اخلال بحق الدفاع . كما أن عدم اخطار المتهم بالوصف الجديد يؤدى الى بطلان المحاكمة .

على أنه اذا كان التعديل فى صالح المتهم ، فان عدم تنبيهه الى ما أجرته المحكمة من تعديل فى وصف التهمة ، لا يؤدى الى البطلان . وقد عرضت المحكمة الادارية العليا الى حالة من هذا القبيل فى حكمها الصادر فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٤٦٦) فبعد أن أعلنت الأصل العام من أن « المحكمة التأديبية لا تتقيد بالوصف الذى تسبغه النيابة على الوقائع المسندة الى الموظف لأن هذا الوصف ليس نهائيا بطبيعته ، وليس من شأنه أن يمنع المحكمة من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها الى الوصف الذى ترى هى أنه الوصف القانونى السليم ، وذلك بشرط أن تكون الوقائع المبينة بأمر الاحالة والتى كانت مطروحة أمام المحكمة هى بذاتهـا التى اتخذت أساسا

=

التحقيق معه بشأنه لا أمام النيابة الادارية ولا أمام المحكمة التأديبية ، وهذا أمر غير جائز قانونا مما يعيب الحكم » .

وراجع بذات المعنى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، س ٣ ، ص ١١١ .

للوصف الجديد » • استطردت تقول : « اذا وصفت المحكمة التأديبية التهمة المنسوبة الى الموظف بأنها (مخالفة عدم مراعاة الدقة الكاملة لا مخالفة محاباة المؤلين) التى قدمته بها النيابة الادارية ، فان هذا الوصف ينطوى على تعديل لا يجافى التطبيق السليم للقانون ، وهو تعديل فى صالح الطاعن ، وليس فيه اخلال بحقه فى الدفاع ، اذ أن المحكمة لا تلتزم فى هـذه الحالة بتنبيهه أو تنبيه المدافع عنـه الى ما أجرته من تعديل فى الوصف نتيجة استبعاد أحد عناصر التهمة التى أقيمت بها الدعوى التأديبية » •

كذلك لا بطلان اذا كانت المخالفات موضع العقاب ، تدخل ضمن قرار الاتهام فى مجموعه • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمين لها :

أولا — حكمها الصادر فى ١٩٦٣/٦/٢٢ (١) ، وقد جاء فيـه : « متى كانت الجريمة التى ادانت المحكمـة التأديبية الطاعنـين على أساسـها تدخل فى عموميات الجريمة الأصـلية ، وأخف منها ، وقد تناولها المتهمان عرضا فى مذكراتهما ، وبينا اختصاص كل منهما ، ونفيا أى مأخذ يمكن أن يوجه اليهما ، فانه لا محل بعد ذلك للقول ان المحكمة التأديبية قد أخلت بحق الدفاع بعدم توجيه نظرهما الى التهمة التى ادانتهما على أساسها » •

ثانيا — حكمها فى ١٩٦٤/١/٢٥(٢) حيث تقول : « ومن حيث ان المحكمة التأديبية قد ركزت الكثـير من الاهتمام على الورقة التى حررها المتهم بخطه بترشيح السيدة الشاكية للترقية ، وأن اجابات الشهود الذين سئلوا ونوقشوا فى شأنها كشفت عن خروج المتهم فيها عن اختصاصه • وعلى ما يجب أن تكون عليه العلاقات الوظيفية بين

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات (١٩٥٥ — ١٩٦٥) ، اعداد الأستاذ احمد سمير ابو شادى ص ٣٨٤ •

(٢) المجموعة المشار اليها فى الهامش السابق ، ص ٣٨٣ •

الرئيس والمرءوس ... وان المحكمة قد واجهت المتهم فى صراحة بهذه الواقعه ، وبصرته بها ، وقد أبدى دفاعه فيها ، وشرح ظروف تحريره اياها ، كما أن النيابة الاداريه قد اجملت واقعة تحرير هذه الورقه فى ضمن ما صممت على طلب مؤاخذته من اجله تاديبيا . وأذا كان تقرير الاتهام قد حدد واقعة ذات تاريخ معين ووصف معلوم ، فانه يؤخذ منه ومن مذكرة النيابة الأداريه المرفقه به والتى تضمنت تفصيلا مسهبا للوقائع التى يقوم عليها السلوك موضوع الاتهام أن الواقعة المذكورة لم تكن سوى خاتمة لسلسلة من الوقائع متتابعة ومترابطة الحلقات انتهت بهذه الواقعة الأخيرة . وقد رات المحكمة استحقاق التاثيم بالقدر المتيقن فى واقعة تحرير ورقة الترقية وانكاره اياها ثم اعترافاته بها عندما أطلعه عليها المحقق ، على اعتبار أن هذه الواقعة هى احدى عناصر الاتهام المطروحة عليها جملة ، وأنها واجهته بها ، وسمعت فيها دفاعه وأقوال الشهود فى حضوره ، وقد كونت عقيدتها واقتناعها بثبوتها قبله ، فأدانته من أجلها بالانذار بعد أن رأت فى تصرفه هذا خروجا على مقتضى ما يوجبه عليه مركزه من السير الحسن ، والسلوك الحميد على نحو ما ورد بتقرير الاتهام . ومن ثم فان ما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه من مخالفته للقانون بتوقيع جزاء عليه عن تهمة لم يتضمنها تقرير الاتهام المعلن اليه ، ولم توجه اليه ، يكون فى غير محله »[1] .

---

(١) وتعمل المحكمة الادارية العليا ذات المبدأ حين توقع الادارة عقوبة تأديبية مما يدخل فى اختصاصها . فهى تقول فى حكمها الصادر فى ١٩٥٧/٤/٦ (مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادى ، ص ٢٥٣) « اذا واجهت الادارة الموظف فى التحقيق بوصف الفعل أو الأفعال المنسوبة اليه بالوصف المكون للذنب الاشد ، فلا تثريب عليها فى أن تعدل هذا الوصف أو تنزل بالعقوبة التأديبية الى الوصف أو الجزاء الأخف ، متى قام لديها من الاعتبارات ما يبرر ذلك ، دون أن ينطوى هذا على اخلال بحق الدفاع او يعد خروجا على الأحكام التى تضمنها الفصل السابع من الباب الأول من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة (السارى وقت صدور الحكم) أو لائحته التنفيذية ، ما دام الموظف يعلم من التحقيق الذى يجرى معه بالوقائع موضوع المؤاخذة فى جملتها ، ويبدى دفاعه فيها غير مجزأ ، ولا سيما اذا كانت هذه الوقائع مرتبطة ببعضها ، أو تكون فى الوقت ذاته اكثر من ذنب تأديبى واحد أو يكون كل منها ذنبا على حدة » .

٢ — هذا ولقــد خرج المشرع فى قانون مجلس الدولة الجديد على المبدأ السابق فى المادتين ٤٠ و ٤١ منه على النحو التالى :

مادة ٤٠ : « تفصــل المحكمة فى الواقعــة التى وردت بقرار الاحالة . ومع ذلك يجوز للمحكمة ، سواء من تلقاء نفسها ، أو بنــاء على طلب النيابة الادارية ، التصدى لوقائع لم ترد فى قرار الاحالة والحكم فيها اذا كانت عناصر المخالفة ثابتة فى الأوراق ، وبشرط أن تمنح العامل أجلا مناسبا لتحضير دفاعه اذا طلب ذلك » .

مادة ٤١ : « للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها اذا قامت لديها أســباب جدية بوقوع مخالفة منهم . وفى هذه الحالة يجب منحهم أجلا مناسبا لتحضير دفاعهم اذا طلبوا ذلك ، وتحال الدعوى برمتها الى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس المحكمة » .

ففى هاتين المادتين المستحدثتين ، خرج المشرع على القــواعد المألوفة فى التقاضى :

فهو قد سمح للمحكمة فى المادة الأولى بالتصدى لوقائع لم ترد فى قرار الاحالة ، اذا كانت عناصر المخالفة « ثابتة فى الأوراق » . والضمان الوحيد فى هذه الحالة . هو منح العامل أجلا لتحضير دفاعه ، بعد مواجهته بالاتهام الجديد ، اذا طلب ذلك .

وهو من ناحية أخرى قد خول المحكمة « أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها » وهى سلطة غير مألوفة فى القضاء العادى . وشرط استعمال هذه السلطة أن تقوم لدى المحكمة « أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم » وقد قيد المشرع هذه السلطة الاستثنائية بقيدين : الأول : احالة الدعوى « برمتها » الى دائرة أخرى . والثانى : منح العــاملين المحالين الى المحاكمة أجلا مناسبا لتحضير دفاعهم « اذا طلبوا ذلك » .

ولعل المشرع فى الحالتين قد وضع فى اعتباره الحاجة الى حسم اجراءات التأديب فى أجل قصير حتى يستقر وضع العاملين المحالين الى التأديب ، ويتفرغوا لعملهم •

المطلب الثانى

سلطات المحكمة

ان من حق المحكمة ـ بل من واجبها ـ أن تتخذ من الاجراءات القانونية ما يوصلها الى الحقيقة ، وذلك بغض النظر عما تم من هذه الاجراءات فى مرحلة التحقيق الادارى أو بواسطة النيابة الادارية ، ونعرض هنا لموضوعين رئيسيين هما : أولا : التحقيق بواسطة المحكمة • ثانيا : مدى حرية المحكمة فى مجال الدليل •

الفرع الأول

التحقيق الذى تجريه المحكمة

١ ـ بالرغم من أن المتهم لا يقف أمام المحكمة التأديبية الا بعد أن يكون قد حقق معه ، وسمع دفاعه ، فان المحكمة التأديبية من حقها أن تعيد التحقيق مع المتهم من جديد ، وألا تعتد بالتحقيق الذى أجرى معه فى مرحلة الاتهام • ومن هنا كان عدم تشدد القضاء فى الغاء الأحكام التأديبية استنادا الى قصور التحقيق فى هذه المرحلة ، لأنه فى وسع المتهم أن يستدرك ما فاته منها ، وأن يفند التحقيق ، وأن يقدم أمام المحكمة ما يشاء من أدلة قانونية (١) • ونعرض هنا لثلاثة

---

(١) نعيد التذكير بما قالته المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى اول فبراير سنة ١٩٦٩ (سبق) فى خصوص رفض الطعن المستند الى بطلان الحكم لقصور فى التحقيق من انه « كان فى مكنته (الطاعن) أن يبدى ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية ، اذ هى مرحلة تستكمل فيها مراحل التحقيق السابق ، اذ يواجه فيها المتهم بما نسب اليه ، وكان يستطيع أن يتدارك أمامها ما فاته من وسائل الدفاع ، مما يجعل دفعه ببطلان التحقيق استنادا الى الاخلال بحقه فى الدفاع ، دفعا لا يستقيم فى الواقع او فى القانون » .

موضوعات هى على التوالى : استجواب المتهم ، ومناقشة الشهود ، والاستعانة بأهل الخبرة ٠

٢ — استجواب المتهم : ولقد ورد النص على هذا الحق فى المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث يقول صدر المادة : « للمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة »(١) ٠ كما أعاد المشرع النص على ذات الحكم فى المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة الجديد حيث تقول « للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة ٠٠٠ » وتستطيع المحكمة أن تستكمل التحقيق بنفسها أو أن تعيد القضية الى النيابة الادارية لاستيفاء ما تحتاجه من بيانات ٠ وبهذا الصدد تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٩٢) انه اذا طلبت المحكمة التأديبية استيفاء بعض جوانب التحقيق من النيابة الادارية « فليس فى ذلك ابداء للرأى فى القضية من شأنه أن يجعل المحكمة غير صالحة لنظرها ، ولا يعدو ما قررته فى هذا الشأن ، أن يكون اجراء من اجراءات التحقيق الذى استكملته المحكمة بعد ذلك بسماع أقوال الطاعن ومناقشته فيما نسب اليه ، وتكليفه بتقديم ما قد يكون لديه من مستندات وأوجه دفاع ٠ » وقد نصت المادة ١١٩ من التعليمات العامة على أنه « اذا طلبت المحكمة استيفاء التحقيق ، فلادارة الدعوى التأديبية أن تحيل الأوراق الى النيابة المختصة لاجراء الاستيفاء على وجه السرعة ، واعادة الأوراق دون اعداد مذكرة جديدة بالتكييف القانونى أو الرأى لاختصاص المحكمة وحدها بذلك » ٠

٣ — استجواب الشهود : ونصت على هذا الحق أيضا المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث تقول : « للمحكمة ٠٠٠ سماع الشهود من الموظفين وغيرهم ٠ ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد

---

(١) ويلاحظ أن المشرع فى المجال التأديبى ، لم يتبع ذات القاعدة المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية ، فى المادة ٢٧٤ فقرة أولى ، والقاضية بانه « لا يجوز استجواب المتهم الا اذا قبل ذلك » ٠
وفى هذا تاكيد للفارق الكبير بين المحاكمتين الجنائية والتاديبية ٠

حلف اليمين . ويعـامل الشـهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك ، وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد ، وتحيله الى النيابة العامة اذا رأت أن فى الأمر جريمة .

واذا كان الشاهد من الموظفين العموميين ، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ، وذلك اذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو اذا امتنع عن أداء الشهادة . كما يجوز للمحكمة فى جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد واحضاره . » كمـا نصت المادة ٢١ من ذات القانون على حق المحكمة فى « سماع أقوال الرئيس الذى يتبعـه الموظف المحال الى المحاكمة أو من ينـدبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك » .

أما المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة الجـديد ، فقد تضمنت حكما مشابها حيث تقـول : « للمحكمة سماع الشهود من العـاملين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين . ويسرى على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتنـاع عن أداء الشهادة أو شـهادة الزور ، الأحكام المقررة لذلك قانونا ، وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله الى النيابة العامة اذا رأت فى الأمر جريمة .

واذا كان الشاهد من العـاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم ، وتخلف عن الحضور بعـد تأجيـل الدعوى واخطـاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة ، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين » .

والشهود قد يكونون للنفى أو الاثبات . ومن حق كل من المتهم والنيابة الادارية أن يطلب من المحكمة سماع أية شهادة تخدم وجهة النظـر التى يدافع عنها . ولكن المحكمـة غير ملزمة باجابة الطلب

الا وفقا لمقتضيات الدفاع حسبما تتبينه من التحقيق • ولقد أوجبت المادة ١١٣ من التعليمات على عضو النيابة الحاضر فى الجلسة أن يتتبع بانتباه أقوال الشهود ، اثباتا ونفيا ، وأن يوجه اليهم — عن طريق المحكمة — الأسئلة التى يرى أنها منتجة للفصل فى الدعوى ، وعليه أن يواجه الشهود بما قد يكون من تناقض بين أقوالهم فى التحقيقات وما يدلون به أمام المحكمة •

ونظرا للدور الكبير الذى يلعبه الشهود فى مجال المحاكمة التأديبية فان المشرع قد زود المحكمة التأديبية بسلطات واسعة فى هذا المجال تتمثل فيما يلى :

(آ) يسرى على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور أو الامتناع عن آداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة قانونا •

(ب) تحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله الى النيابة العامة اذا رأت أن فى الأمر جريمة •

(جـ) توقيع عقوبة تأديبية على المتخلفين بدون عذر من الشهود الموظفين وذلك بعد تأجيل الدعوى واخطارهم بالجلسة المحددة مرة أخرى ، وكذلك الشأن اذا امتنعوا عن أداء الشهادة • والعقوبة المقررة هى الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين • (مادة ٣٦) •

٤ — **الاستعانة بأهل الخبرة :** اذا صادف المحكمة مشكلة فنية تتصل بالتحقيق ، فان من حقها أن تستعين بمن تشاء من الخبراء لكى تصل الى الحقيقة • وقد أقر القضاء الادارى بهذا الحق للمحاكم التأديبية • ومن قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص :

— حكمها الصادر فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ؛ ص ٤٦٦) وفيه تؤكد : « لا جدال فى أن لهيئات التأديب الاستعانة بآراء الخبراء ، وأن انتدابهم أمامها لمهمة خاصة ، يعتبر اجراء من اجراءات التحقيق • وليس فى القاعد التى تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم

ما يمنع من الاستعانة برأى جهة فنية متخصصة فى الكشف عن الحقيقة والوصول الى الصواب ، سواء أكانت تلك الجهة تتبع من ناحية التنظيم الادارى ، الوزارة التى أحالت الموظف الى المحاكمة التأديبية أم لا تتبعها » .

ـ حكمها الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١١١) وفيه تعلن أنه لما كانت « الخبرة هى طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ اليه بناء على طلب أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها اذا ما تراءى لها ذلك ، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم اليها بطلب ندب خبير اذا اقتنعت بعدم جدواه . والعبرة فى ذلك باقتناع المحكمة » [١] .

٥ ـ اذا كانت الجريمة التأديبية تكون فى ذات الوقت جريمة جنائية على الوجه الذى شرحناه تفصيلا فى هذا المؤلف ، فان الترابط بين الوضعين ، والذى أشرنا اليه فى موضعه من هذا المؤلف ، قد حدا بالمشرع الى أن يضمن قانون مجلس الدولة الجديد حكما فى المادة ٣٩ منه بمقتضاه : « اذا رأت المحكمة أن الواقعة التى وردت بأمر الاحالة أو غيرها من الوقائع التى تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية ، أحالتها الى النيابة العامة للتصرف فيها ، وفصلت فى الدعوى التأديبية .

ومع ذلك اذا كان الحكم فى دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل فى دعوى جنائية ، وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل فى الثانية .

---

(١) وراجع حكمها الصادر فى ١٩٦٥/١/٢٣ (مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادى) وفيه تتحدث طويلا عن الالتجاء الى وسيلة تحقيق الخطوط. حيث تقول : « ومن حيث ان عملية تحقيق الخطوط فى مجموع من الاجراءات التى رسمها القانون لاثبات صحة الورقة العرفية التى ينكرها الشخص المنسوب اليه صدورها منه ، ويحصل التحقيق بالمباينة والمضاهاة بواسطة اهل الخبرة فى الخطوط او باحدى الطريقتين ، وتبين المحكمة فى حكمها الصادر باجراء التحقيق الطريقة التى يحصل بها ، وتعيين الخبراء الذين يستعان برأيهم فى عملية المضاهاة ، وهذه العملية يجريها خبراء الخطوط الفنيون ... » .

ولا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العامل • وعلى النيابة الادارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف » • فالمشرع هنا يميز بين افتراضين :

افتراض امكان الفصل بين الجريمتين ، وهو الأصل ، وهنا يتعين على المحكمة التأديبية أن تمضى فى محاكمة الموظف ، وأن تخطر النيابة العامة للتصرف فى الجريمة الجنائية • ولقد سبق لنا مناقشة هذه الحالة عند دراسة الرابطة بين الجريمتين •

والافتراض الثانى ، وهو الاستثناء ، اذا كان الحكم فى الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل فى الدعوى الجنائية ، وهنا يتعين وقف السير فى الدعوى التأديبية انتظارا لنتيجة الفصل فى الدعوى الجنائية، مع استمرار وقف العامل عن العمل اذا كان قد تقرر وقفه بسبب المحاكمة التأديبية ، على أن تستأنف المحاكمة التأديبية بعد الفصل فى الدعوى الجنائية مباشرة •

الفرع الثانى

حرية المحكمة فى مجال الأدلة

١ ـ القاعدة المسلم بها فى مجال المحاكمة التأديبية ، هى ذات القاعدة المتبعة فى المحاكمة الجنائية ، والقائمة على حرية المحكمة فى استمداد اقتناعها من أى دليل مقبول • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا ـ من قضاء متواتر ومستقر ـ « تستمد المحكمة التأديبية الدليل الذى تقيم عليه قضاءها من الوقائع التى تطمئن اليها دون معقب عليها فى هذا الشأن ، مادام هذا الاقتناع قائما على أصول موجودة وغير منتزع من أصول لا تنتجه » (حكمها الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، سبق) • وأنه « اذا استخلصت (المحكمة) من الوقائع المقدمة الدليل على أن المتهم قد قارف ذنبا اداريا يستأهل العقاب ، وكان هذا الاستخلاص سليما من وقائع تنتجه وتؤدى اليه ، فان تقديرها للدليل يكون بمنأى عن الطعن » •

كما أن رقابة هذه المحكمة الادارية (العليا) لا تعنى أن تستأنف النظر بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة اثباتا أو نفيا ، اذ أن ذلك من شأن المحكمة التأديبية وحدها . وتداخل هـذه المحكمة أو رقابتها لا يكون الا اذا كان الدليل الذى اعتمدت عليه تلك المحكمة فى قضائها غير مستمد من أصول ثابتة فى الأوراق أو كان استخلاصها لهـذاالدليل لا تنتجه الواقعة المطروحة عليها ... والمحكمة التأديبية تستمد الدليل من الواقعـة التى تطمئن اليها ، فلها أن تأخذبأى من أقوال الشهود الثابتة فى المحضرين (محضرى التحقيق) حتى ولو خالفت الأقوال التى أدلوا بها أمامها والعكس جائز ، كما وأن لهـا ألا تأخذ بها اطلاقا اذا ما تبين لها من ظروف الحال عدم اطمئنانها الى هـذه الأقوال » (١) .

وحرية تقـدير الدليل فى واقع الأمر ، لا تقتصر على المحكمة التأديبية ، بل تطبق على جميع السلطات التأديبية ، سواء تمثلت فى الرئيس الادارى ، أو فى مجلس التأديب ، أو فى المحكمة التأديبية.

٢ — ونعيـد التذكير هنـا بما سبق أن أوردناه عند دراسة الجريمة التأديبيـة من أنه يكفى لادانة المتهم اقتناع المحكمة بأنه وضـع نفسه موضـع الشبهة ، حتى ولو لم يثبت لدى المحكمة على سبيل اليقين أنه ارتكب الأفعال المشينة المنسوبة اليه ، كما لو برىء جنائيا أو صدر قرار النيابة العامة بالحفظ لعـدم كفاية الأدلة . وقـد ذهب رأى الى أن هـذا المسلك من قبـل القضاء الادارى يعتبر خروجا على القاعدة المسلم بها فى المجال الجنائى من أن الشك يفسر لصالح المتهم (٢) .

---

(١) حكمها الصادر فى ١٩٦٣/٤/٢٧ ، مجموعة الأستاذ احمد سمير ابو شادى ، ص ٣٩٢ ص ٣٩٣ .

(٢) الدكتور محمد عصفور ، مؤلفه جريمة الموظف العام ، ص ٢٨٢ وما بعدها ، والدكتور عبد الفتاح حسن ، مؤلفه فى التأديب ، ص ٢٢٨ ، وهو يقول فى نقد المسلك الذى أشرنا اليه : « وهو مسلك لا يمكن التسليم به مهما تثيره المحكمة من السمات الخاصة التى تتميز بها الجريمة التاديبية . فالشبهة مهما كانت قوية لا يسوغ فى نظرنا أن تبرر وحدها توقيع الجزاء ، =

ويبدو أن ثمة لبسا فى الأمر : ذلك أن القضاء التأديبى — شأنه فى ذلك شأن القضاء الجنائى — لا يمكن أن ينزل عقوبة تأديبية بأحد العاملين استنادا الى ارتكابه جريمة تأديبية معينة الا اذا ثبت بما لا يدع مجالا للشك أنه اقترف هذه الجريمة • وقد أكدت المحكمة الادارية العليا هذا المعنى فى أكثر من موضع : ومن ذلك قولها فى حكمها الصادر فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ (س١٠،ص٤٦) « ان المسئولية التأديبية ، شأنها شأن المسئولية الجنائية ، مسئولية شخصية ، فيتعين لادانة الموظف أو العامل أو مجازاته اداريا ••• أن يثبت أنه قد وقع منه فعل ايجابى أو سلبى محدد ، يعد مساهمة منه فى وقوع المخالفة الادارية • فاذا انعدم المأخذ على السلوك الادارى للعامل ، ولم يقع منه أى اخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ،فلا يكون ثمة ذنب ادارى ، وبالتالى لا محل لتوقيع جزاء تأديبى ، والا كان قرار الجزاء فى هذه الحالة فاقدا لركن من أركانه وهو ركن السبب » • وبمعنى آخر فان المحكمة الادارية العليا رفضت أن تطبق فكرة « القدر المتيقن » التى طبقتها محكمة النقض الجنائية •

وانما الذى أثار الشك فى موقف المحكمة الادارية العليا هو مسلكها بخصوص بعض الأفعال التى تسند الى العاملين ، ولا تثبت قبلهم على سبيل اليقين ، ومع ذلك يعاقب الموظف تأديبيا ،وتقر المحكمة العقاب • وحقيقة الأمر أن الموظف لا يعاقب بسبب ارتكاب تلك الأفعال، بل بسبب ما تلقيه عليه من ظلال ، لأن الموظف ملزم بأن يبتعد عن مواطن الشبهات : فمن لا يثبت قبله تعاطى المخدرات أو ارتكاب الفحشاء ، ويخالط أقواما من ذوى السيرة السيئة ، يعاقب تأديبيا لأنه لم ينأ

=

وذلك لسبب واضح ، وهو أنها قد تؤدى — ولو بقدر ضئيل جدا — الى ادانة برىء لا تجوز التضحية به . هذا فضلا عن أن مسلك المحكمة العليا لا يخلو من خطورة تهدد العامل فى مركزه الوظيفى ، اذ أنه متى تحلل القاضى من الدليل القاطع ، كشرط لصحة الادانة ، فانه يدخل فى ميدان آخر لا حدود له ، وداخله لا يستطيع العامل الدفاع عن نفسه ، اذ قد يكون فى وسع العامل أن ينفى دليلا قام ضده ، بينما يتعذر عليه دفع الشبهة التى يلحق الادانة به » .

بنفسه عن مواطن الريبة والشبهة • وقد ضربنا أمثلة كثيرة لهذه الحالة فى الباب الأول من هذا المؤلف • ومن ثم فاننا نحيل اليها مكتفين بالتذكير بقول المحكمة الادارية العليا ، والذى أرادت أن تبدد به هذا اللبس ، حينما أقامت تفرقة جوهرية بين طبيعـة كل من الجريمتين — الجنائية والادارية — حيث تؤكد أن « طبيعة الجريمة الادارية تختلف اختلافا كليا عن طبيعة الجريمة الجنائية : فيكفى فى الجريمـة الأولى أن تثير الوقائع المنسوبة للموظف غبارا قاتما حول تصرفاته مما يمس سلوكه الوظيفى ، ويؤثر فى سمعته بين الناس ، فتتناثر حوله الأقاويل ، الأمر الذى يفقد معه الاطمئنان الى عمله والثقة فيه » وأنه « يكفى لتحقيق سوء السمعة أو سوء السيرة قيام شبهات قوية تتردد على ألسنة الخلق بما يمس خلق الموظف ، وتؤثر على سمعته الوظيفية » وأن « الأمر لا يحتاج فى التدليل على سوء السمعة أو عدم طيب الخصال وجود دليل قاطع على توافرهما أو توافر أيهما ، وانما يكفى فى هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقى ظلالا من الشك المثير على أى من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة ، وذلك بمراعاة البيئة التى يعمل فيها » ••• الخ • فالأمر فى الحقيقة أقرب الى طبيعة الجريمة التأديبية منه الى مجال الاثبات : لأن الموظف — وهو يؤدى واجبات منصبه — ليس كباقى الأفراد حرية فى حياته الخاصة والعامة كما أوضحنا تفصيلا فيما سلف • ودليل ذلك أن قضاء المحكمة الادارية العليـا السابق انما يدور حول « حسن السمعة » « وطيب الخصال » « والابتعاد عن الشبهات » • أما اذا أريد معاقبة الموظف عن واقعة بذاتها ، فيجب أن تثبت قبله ثبوتا قاطعا ، بحيث لا يمكن أن يؤاخذ الموظف بطريق الشك •

٣ — والأصل — كما رأينا فيما سلف — أن النيابة الادارية تقدم المتهم الى المحاكمة التأديبية وقد حددت التهمة أو التهم المنسوبة اليه وما لديها من أدلة • وينحصر دور المتهم عادة فى تفنيد تلك الأدلة لاثبات براءته أو على الأقل لتوضيح الظروف المخففة التى أحاطت بارتكاب الخطأ • والقاضى التأديبى ، شأنه فى ذلك شأن القاضى الجنائى(١) ،

(١) يلاحظ أن القاضى الادارى بصفة عامة لا يقف من الاجراءات موقفا سلبيا . راجع فى التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول فى قضاء الالغاء .

لا يقف من النيابة والمتهم موقفا سلبيا ، بل له كامل الحرية فى أن يحرك الاجراءات — سواء على صعيد الأدلة أو غيرها — لكى يصل الى كبد الحقيقة : فقد يصل الى اقتناعه عن طريق ما قدمته النيابة الادارية من أدلة • ولكنه غير ملزم بها : فله أن يطرحها جانبا وأن يعيد التحقيق من جديد ليتوصل الى الاقتناع : سواء عن طريق استجواب المتهم ، أو سماع رؤسائه ، أو الشهود ، أو الالتجاء الى المعاينة أو الاستعانة بأهل الخبرة ••• الخ وهو يفعل ذلك بناء على طلب النيابة الادارية أو المتهم أو من تلقاء نفسه اذا أحس بالحاجة الى ذلك • وقد أقر المشرع هذا الاتجاه ، بل ودعمه فى قانون مجلس الدولة الجديد فى المادتين ٤٠ و ٤١ منه وقد سبق أن أشرنا اليهما • ونظرا للطبيعة العقابية للقضاء التأديبى ، فان القاضى التأديبى يطبق عادة وسائل الاثبات المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية ، الا اذا تعارضت مع طبيعة القضاء التأديبى أو اذا استبعدها المشرع بنص صريح •

٤ — ومما أثير فى هذا الصدد ، مدى شرعية وسائل الاثبات الحديثة التى تلجأ اليها أجهزة الدولة المتخصصة فى هذا المجال أو فى المجال الجنائى • وقد قطع القضاء بحق السلطة العامة فى الالتجاء الى أية وسيلة ، مادامت الكلمة الأخيرة فى الاقتناع متروكة للقضاء • نجد هذا المعنى صريحا وقاطعا فى المجالين التاليين :

أولا — ما تتوصل اليه أجهزة المباحث العامة من معلومات : وبهذا الصدد تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٦٢/٤/٢١ (سبق) : « ان المباحث العامة من الأجهزة الحكومية المتخصصة بجمع التحريات . والاستدلالات عن كل ما يمس الأمن العام ويوصل الى اكتشاف الجرائم والقبض على مرتكبيها • وطبيعى أن هذه التحريات لا تصل الى رجال المباحث الا بعد أن تكون قد استفاضت وشاعت بين الناس ، وبالتالى لها سند من الواقع ، وان لم يبرز الى حد الدليل القاطع على صحتها ••• »[1] •

---

(١) وهنا ، اذا كانت المحكمة تأخذ بالشك ، ففى مجال السمعة ، والابتعاد عن مواطن الريبة بالذات . ولهذا فان باقى الحكم يستطرد قائلا :
=

ثانيا — ما تلجأ اليه أجهزة الرقابة الادارية من تسجيلات صوتية أو تصوير ... الخ : فقد دفع أمام القضاء بعدم شرعية هذه التسجيلات . ولكن القضاء الجنائى مستقر على رفض هذا الدفع . ومن قضائه الحديث فى هذا الصدد حكم محكمة أمن الدولة العليا ، الصادر فى ٢٩ يناير سنة ١٩٧٠[١] ، حيث تقول بخصوص الدفع ببطلان اجراءات التسجيل للمحادثات واستراق السمع اللذين لجأت اليهما أجهزة الرقابة الادارية : أن الدفع مردود « بما نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الادارية من أنه يجوز للرقابة الادارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك ، وبما جاء بالمذكرة الايضاحية عن هذا النص من أن القانون أجاز للرقابة الادارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية وكذلك المراقبة الفردية والتفتيش ؛ ذلك أن المستفاد من هذا النص ومذكرته الايضاحية أن اجراء التحريات والمراقبة السرية الفردية بالوسائل الفنية المختلفة كما يجوز أن يتم عن طريق الأشخاص ، فانه جائز أيضا عن طريق الوسائل الفنية . وليس من شك فى أن من بين هذه الوسائل الفنية تسجيل ما يجرى من حديث بين الأطراف المعنية . والقول بغير ذلك يجعل النصوص لغوا ، وهو ما يتنزه عنه المشرع . والعلة فى اجازة هذا الاجراء أن المسائل التى تختص بها الرقابة الادارية تتصل بالوظيفة العامة ، وهى كيان النظام الداخلى ، ويتوقف على سلامتها استقرار الوضع الداخلى ورفاهية الشعب ككل ، وتمكينه من الحصول على حقوقه المشروعة ، وأنه من أجل هذ الهدف الأسمى أجيز هذا الاجراء ومحوره الموظف العام وهو يؤدى عمله لقاء أجر ، والمفروض فيه أن يباشر عمله فى أمانة واخلاص.

=

« ولا يغير من قيمتها كون تفتيش الشخص الذى قيل بأن السلاح قد أخفى طرفه لم يسفر عن شىء ، فطبيعة الجريمة الادارية تختلف اختلافا كليا عن طبيعة الجريمة الجنائية ... الخ » .

(١) فى قضية النيابة العامة رقم ٩٣٠ قسم الجيزة لسنة ١٩٦٩ . وكانت المحكمة مشكلة برياسة المستشار محمد رفعت لطفى ، وعضوية المستشارين شكرى توفيق مكاوى ، وابراهيم غنيم ابراهيم ، ومثل النيابة الاستاذ صلاح حمدى .

فاذا انحرف كانت المصلحة العامة أولى منه بالرعاية ، وبالتالى فان الاجراءات الموصلة الى القضاء على الفساد والمفسدين ، يكون لها المقام الأول ، وتعلو على خصوصيات الموظف العام المتصلة بالوظيفة ، طالما أنها تمس نزاهته وأمانته ، وكان القصد منها منع الجرائم والمخالفات الادارية والمالية قبل وقوعها أو ضبط ما يقع منها » •

واستطردت المحكمة تقول : « واذا صح القول بأن القانون العام لا يجيز هذا الاجراء الا للنيابة العامة ، بعد استئذان القاضى الجزئى، فان هذا يعنى أن القانون يجيز الاجراء ، ولكن بشروط قصد بها التحقق من جدية الاجراءات المسبقة التى اتخذت ، حتى يؤخذ به • وقد رأى المشرع فى أعضاء الرقابة الادارية ، الذين لهم قانون تماثل نصوصه القانون الخاص بالنيابة العامة ، أنهم قادرون على تقصى الحقائق • وأنهم لن يلجأوا الى هذه التسجيلات الا اذا اقتضت الضرورة ذلك • ولذلك أجاز لهم اتخاذ ذلك الاجراء بغير اذن من أية سلطة أخرى •ومفهوم فى التشريع أن القانون الخاص هو الواجب الاتباع دون القانون العام فيما تضمنه من نصوص متصلة بالتنظيم الذى وضعه ، خاصة وأن قانون اعادة تنظيم الرقابة الادارية صدر بعد القانون العام » •

ولما كانت الرقابة تملك تسجيل الأحاديث على النحو السابق بواسطة أعضائها ، فان التسجيل « جائز أيضا اذا قاموا بتسليم المشارك فى الحديث جهاز تسجيل ليتم عن طريقه تسجيل ما يدور فى المقابلة ، وان اجازة القانون لهذا الاجراء تبعده عن منطقة البطلان ، وتؤكد حصانته ، وتوجب الالتزام بما تضمنه ، اذا اطمأنت المحكمة الى صدوره عن المتهمين عن طريق اعترافهم أو عن أى دليل آخر يكون مطروحا فى الدعوى •• » •

٥ — والواقع أن حرية تقدير الدليل توصلا للاقتناع ، ليست مقصورة على المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب ، بل اعترف بها القضاء الادارى لجهة الادارة ذاتها فيما يدخل فى اختصاصها من عقوبات • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا : « وتقدير الدليل المؤدى الى الذنب الادارى هو من شأن الجهة الادارية وحدها ، طالما أنها قد

استخلصت هذا الدليل من أصول ثابتة تنتجه وتؤدى اليه • وبمعنى آخر ، فان قيـام السبب المسـوغ لتوقيع الجزاء الادارى ، ورقابة القضاء الادارى له ، لا تكون الا اذا انعدم هـذا السبب أو كان غير صـحيح أو منتزعا من غـير أصـول موجودة أو كان غير مستخلص استخلاصا سائغا من أصول موجودة لا تفضى الى النتيجة التى يتطلبها القانون(١) » •

٦ ــ ومما أثير فى مجال الاثبات ، أثر ضياع أوراق التحقيق على سير اجراءات المحاكمة التأديبية ، سواء أمام المحكمة أو أمام مجلس التأديب • وقضاء المحكمة الادارية العليا مستقر على أن الأمر يتعلق بالاثبات ، بمعنى أن ضياع أوراق التحقيق بذاته لا يؤدى الى الحكم بالبراءة بصورة تلقائية ، ولكن يمكن توقيع العقوبة اذا ما أمكن التوصل الى أدلة أخرى تقطع بادانة المتهم •

ومن قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ، قولها فى حكمها الصادر فى ١٩٦٣/١/٥(٢) : « سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن الفهم القائم على أن عدم تقديم أوراق التحقيق الابتدائى أو فقدها يجعل القرار المطعون فيه كأنه منتزع من غير أصول موجودة ، هو فهم ظاهر الخطأ ، فما كان ضياع أوراق التحقيق ،بل ضياع سند الحق ، بمضيع

---

(١) حكمها الصادر فى ١٩٦٣/١/٥ ، مجموعة الأستاذ احمد سمير أبو شادى ، ص ٢٦١ . وهى تزيد هذا المعنى ايضاحا فى حكمها الصادر فى ١٩٦٥/١/٢٣ (ذات المجموعة ، ص ٢٦٠) فتقول : « لئن كان القضاء الادارى لا هيمنة له على ما تكون منه الادارة عقيدتها واقتناعها فى شىء من هذا ، فان الرقابة التى للقضاء المذكور فى ذلك تجد حدها الطبيعى فى التحقق مما اذا كانت النتيجة التى انتهى اليها القرار مستمدة من أصول موجودة ، وما اذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من اصول تنتجها ماديا أو قانونا أم لا ، اذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة التى انتهى اليها القرار من هذه الأصول أو فسادها ، وعلى صحة التكييف القانونى للوقائع بفرض وجودها ماديا أو عدم صحة هذا التكييف ، يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب فى القرار الادارى ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون » .

(٢) مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادى ، ص ٢٥١ .

الحقيقة ذاتها فى شتى مجالاتها مدنيا أو جنائيا أو اداريا ، مادام فى المقدور الوصول الى هذه الحقيقة بطرق الاثبات الأخرى ... ويخلص من هذا القضاء أن مناط عدم التمسك بأوراق التحقيق فى حالة عـدم تقديمها أو فقدها ، وعدم اعتبار القرار المطعون فيه فى هـذه الحالة منتزعا من غير أصول موجودة ، هو امكان الوصول الى الحقيقة بطرق الاثبات الأخرى ، ووجود عناصر تكميلية تفيد فى مجموعها مع باقى القرائن والشواهد ، ودلائل الأحوال القائمة فى المنـازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التى يمكن أن ينتهى اليها الحكم فى شـأن القرار المطعون فيه • فاذا لم تتوافر هذه العناصر والأدلة ، فلا تنهض قرينة الصحة المفترضة فى القرار الادارى وحدها سندا كافيا لتحصينه من الطعن فيه بالالغاء ، لأن هذه القرينة ليست قاطعة ، بل انها تقبل الدليل العكسى » •

ولكن المحكمة — وهى تقرر هذا المبدأ المنطقى — لم تغفل اعتبارا آخر تقتضيه العدالة ، وهو موقف المتهم الذى فقدت أوراق تحقيقه ، فالمتهم قد يعجز عن الدفاع عن نفسه بسبب فقد الأوراق • ولذلك قالت المحكمة : « واذا كان عبء اقامة هذا الدليل (العكسى) يقع على عاتق المتضرر من القرار ، فان مقتضى القاء هذا العبء عليه ألا يحرم عدالة من سبيل التمكن من اثبات العكس : بفعل الادارة السلبى أو بتقصيرها، متى كان دليل هذا الاثبات بين يديها وحدها ، وامتنعت بغير مبرر مشروع عن تقديمه ، أو عجزت عن ذلك لفقده أو هلاك سنده بغير قوة قاهرة ، لا سيما اذا كان دفاعه فى تعييب القرار مشتقا من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل ، ومنحصرا فيها ، اذ لا يقبل أن يكون وضعه فى حالة عـدم تقديم الجهـة الادارية ، لسـبب ما ، لأوراق التحقيق المحتوية على الأسباب التى قام عليها القرار ، أسوأ منه فى حالة تقديم هذه الأوراق : فيمتنع عليه فى الحالة الأولى سبيل اقامة الدليل على العيب الذى يوجه الى القرار : وبذلك يحتمى القرار من الالغاء ، ويفلت من رقابة القضاء، وتكسب الادارة بامتناعها عن تقديم الأوراق أو باضاعتها لها ، ميزة غير عادلة نتيجة لموقفها السلبى أو تقصيرها ، بينما يتاح له فى الحالة الثانية : اذا ما قدمت الأوراق ، أن يمحص اجراءات التحقيق ، ويناقش

النتيجة التى استخلصت منه ، بما قد يكشف عن عيب فى القرار يمكن أن يكون مبررا لالغائه • فاذا عجزت الادارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب — فى حالة ضياع الأوراق — كانت العقوبة التأديبية غير قائمة على سبب مشروع »(١) •

المطلب الثالث

انقضاء الدعوى التأديبية

١ — اذا ما قدم أحد العاملين الى المحاكمة التأديبية ، فان الوضع الطبيعى أن تسير اجراءات المحاكمة حتى تنتهى بحكم ، سواء فى صدد الاختصاص أو الموضوع • ولكن قد يطرأ أثناء اجراءات الدعوى ما يؤدى الى انقضائها ، وعدم الحاجة الى السير فى الاجراءات حتى نهايتها • وأهم سببين لانقضاء الدعوى هما : وفاة المتهم ، ومضى المدة•

٢ — وقبل أن نعرض لهذين السببين تفصيلا فيما يلى ، فاننا نستبعد سببا ثالثا ، وهو الخاص باستقالة المتهم أثناء المحاكمة ، أو بلوغه سن التقاعد خلالها • ولقد ذكرنا فيما سبق أن نظام التأديب الادارى متفرع من المركز الوظيفى للعامل • ويقضى المنطق بأنه اذا فقد العامل هذه الصفة ، فلا محل لمحاكمته تأديبيا • وهذا المنطق سليم كقاعدة عامة • ولكن المشرع هو الذى خرج عليه فى الحالتين المشار اليهما :

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٦ فبراير سنة ١٩٦٣ (س٨ ، ص ٧٤٦) وفيه تعلن أن ضياع أوراق التحقيق فى ذاته لا يكفى لاعدام سبب العقوبة ، بل يمكن أن يستدل على الجريمة التأديبية بأدلة أخرى . فاذا عجزت الادارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب ، كانت العقوبة غير قائمة على سبب مشروع « خصوصا وقد أفسح المجال للادارة للاثبات فلم تقدم ما يثبت صحة الأسباب التى قام عليها الذنب الادارى » .

كما تعلن المحكمة فى حكمها الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٦٢ (س٧ ، ص ٨٧١) أن « ضياع أوراق التحقيق لا يعنى مطلقا سقوط الذنب الادارى الذى انبنى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولا على وجودها ثم فقدانها . وأما عن محتوياتها ، فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها » .

أما بخصوص بلوغ سن التقاعد أثناء تحريك الاجراءات التأديبية، فسوف نعرض له عند دراسة مضى المدة •

وأما بخصوص الاستقالة ، فان المشرع نص عليها صراحة فى الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٩٧ من قانون العاملين المدنيين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتقابلها الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٧٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والمادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) والتى تقضى بأنه « اذا أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية ، فلا تقبل استقالته الا بعد الحكم فى الدعوى بغير جزاء الفصل أو الاحالة الى المعاش » وقد ورد ذات الحكم فى التشريعات المنظمة للعاملين فى القطاع العام •

وحكمة هذا النص تقوم على قطع الطريق على العامل الذى يريد أن يتهرب من معقبات المحاكمة التأديبيه عن طريق الاستقالة • ومع ذلك فلقد رأينا أن المشرع نفسه قد اعترف بالحاجة الى عدم السير فى اجراءات التأديب فى بعض الحالات ، اذ نص فى المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « اذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى •••» فالفصل غير التأديبى هو البديل الذى اقترحه المشرع ليحل محل الاجراءات التأديبية فى هذه الحالة • والاستقالة تقوم فى آثارها مقام الفصل غير التأديبى ، وان كانت أكرم للموظف • ومع ذلك فانه اذا كانت النيابة الادارية تترخص فى اعمال حكم المادة ١٦ السابقة وفقا لمقتضيات الصالح العام ، فليس هناك ما يمنع الجهة الرياسية من أن تفعل ذات الشىء بخصوص قبول استقالة العامل الذى يراد احالته الى التأديب • لكن عليها أن تفعل ذلك قبل صدور القرار باحالة العامل الى المحاكمة التأديبية بمعناه الذى حددناه فيما سلف • والذى نعلمه أن الادارات المختلفة تلجأ الى تخيير العاملين الكبار — الذين تحيط بمراكزهم اعتبارات خاصة مثل أعضاء هيئات التدريس بالجامعات — بين تحريك اجراءات التأديب وبين الاستقالة• وكثيرا ما يقبل العاملون المخيرون

ـ لسبب أو لآخر ـ أن يقدموا استقالتهم طواعية خوفا من مواجهة الاجراءات التأديبية بآثارها الخطيرة • واذا فعلت الادارة ذلك ، فان هذا لا يعد منها « اكراها » للعامل المستقيل يفسد ارادته ، بل انه يكون مجرد تنبيه له لخطورة الآثار التى يواجهها ، فهو يقدم على الاستقالة بمحض ارادته ، وبعد اجراء موازنة بين مختلف الاحتمالات •

٣ ـ بل ان المشرع قد أطلق حرية الاختيار بين الاستقالة وبين السير فى اجراءات التأديب بالنسبة الى بعض طوائف الموظفين الذين تحيط بمراكزهم اعتبارات خاصة ، وعلى رأسهم رجال القضاء : فقد نصت المـادة ١٠٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (بشأن السلطة القضـائية (١) • على أنه « تنقضى الدعوى التأديبيـة باسـتقالة القاضى ••• » ويقابل هذه المـادة ، المـادة ١١٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة) والتى تقول : « تنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو ••• » فقد ورد النص فى الحالتين مطلقـا لا يعلق استقالة القاضى على شىء • أما بالنسبة لأعضاء النيابة الادارية، فقد نصت المـادة ٣٤ من اللائحة الداخليـة للنيابة الادارية على أنه « تنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو ، وقبول رئيس الجمهورية لها » فالدعوى التأديبية لا تنقضى بمجرد تقديم الاستقالة ، ولكن بقبول رئيس الجمهورية لها •

وانقضاء الدعوى التأديبية نتيجة للاستقالة ـ حيث يجيز المشرع ذلك ـ لا علاقة له بالنسبة للآثار القانونية الأخرى التى قد تترتب على الأفعال الثابتة قبل الموظف المستقيل • والى هذا المعنى أشارت صراحة المـادة ٣٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية حيث تقول : « ولا تأثير للدعوى التأديبية فى الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعـة ذاتها » • وهذا الحكم مجرد تطبيق للقواعد العامة • وقد ورد ذات

---

(١) ويقابلها المـادة ١١٤ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ فى شأن السلطة القضائية • وينص باقى المـادة على أنه « لا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن نفس الواقعة » •

الحكم فى المادتين المشار اليهما بالنسبة الى رجال القضاء ومجلس الدولة .

٤ — وفيما يلى نعرض للسببين الرئيسيين لانقضاء الدعوى التأديبية وهما : وفاة المتهم ، وانقضاء المدة .

الفـرع الأول

وفاة المتهم

١ — اذا توفى المتهم فى أية مرحلة قبل الحكم فى الدعوى ، فان الدعوى التأديبية تنقضى ، ذلك أن العقوبة التأديبية — شأنها شأن العقوبة الجنائية — تتسم بالطابع الشخصى ، ومن ثم يجب أن توقع على شخص حى . وقد أكدت هذا المعنى المحكمة الادارية العليا فى بعض أحكامها ، ومنها حكمها الصادر فى ١٥/١٢/١٩٧٩ (مجموعة المبادىء ، ص ٤٠٣٦) حيث تقول « ومن حيث ان المخالف — وقد توفى الى رحمة الله — قبل الفصل نهائيا فيما نسب اليه ، فانه يتعين من ثم الحكم بالغاء الحكم المطعون فيه . وبانقضاء الدعوى التأديبية ، وذلك على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من وجوب الحكم بانقضاء الدعوى التأديبية اذا توفى العامل أثناء نظر المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أمام المحكمة التأديبية أم المحكمة الادارية العليا ، اهتداء بما تنص عله المادة ١٤ من قانون الاجراءات الجنائية التى تقضىء بانقضاء الدعوى الجنائية بوفاة المتهم » .

٢ — وتفريعا على هذا الأصل :

(أ) اذا توفى العامل بعد وقوع الجريمة فلا محل لاحالته الى المحاكمة التأديبية اذا لم يكن قرار الاحالة قد صدر بعد .

(ب) واذا توفى العامل بعد رفع الدعوى التأديبية وقبل الحكم فيها ، فانه يتعين على المحكمة التأديبية أن تحكم بانقضاء الدعوى لوفاة المتهم .

(جـ) واذا توفى العامل بعد صدور الحكم التأديبى وأثناء الطعن فيه ، فان الدعوى تنقضى أيضا • وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا فى حكمها السـابق ، وفى حكم قبله صـادر فى ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س١٢ ، ص ٣٣٣) •

٣ — واذا كان المتهم المتوفى قد شارك غيره من العاملين فى ارتكاب الجريمة التأديبية ، فان وفاته تحدث أثرها بالنسبة اليه هو وحده ، وتستمر الاجراءات التأديبية كاملة بالنسبة الى غيره من المتهمين •

كما أنه لا أثر لوفاة المتهم بالنسبة للدعاوى المدنية التى قد تترتب على خطئه التأديبى ، سواء فى مواجهة الادارة أو الغير ، اذ يمكن متابعة الدعاوى المدنية اذا كانت قد رفعت أو رفعها اذا لم تكن قد رفعت ، فى مواجهة الورثة أو الادارة التى يتبعها الموظف حسب المبادىء التى تحكم المسئولية المدنيـة للعاملين والتى أشرنا اليهـا فى موقعها من هـذا المؤلف •

والى هـذه الأحكام أشـار المشرع فى المـادة ٢٥٩ من قانون الاجراءات الجنائية •

الفـرع الثـانى

انقضاء المدة

١ — لم ينظم موضوع تقادم الدعوى التأديبية فى مصر ، على النحو المعروف بالنسبة للجرائم الجنائية ، حتى سنة ١٩٥٢ • وترتب على ذلك نتيجة بالغة الخطورة ، وهى امكان مقاضاة الموظف عن أخطائه التأديبية طوال بقائه فى الخدمة ، مهما كان تاريخ مقارفته لها ، والتى قد تصل الى قرابة نصف قرن[1] ، اذا ارتكبها العامل فى بدء حياته الوظيفية ،

---

(١) وذلك اذا وضعنا فى الاعتبـار ان بعض الموظفين كان يبقى فى الخدمة حتى سن الخامسة والستين ، والتحق بالخدمة فى وقت مبكر وسنه حوالى الـ ١٦ •

فى حين أنه لو ارتكب جريمة جنائية مهما بلغت جسامتها ، فانها تتقادم بمدة أقل من ذلك(١) • على أنه اذا ترك الموظف الخدمة لسبب من الأسباب ، فلم يكن ثمة سبيل لمقاضاته تأديبيا •

٢ — وفى ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ ، وأنشأ مجلسا تأديبيا لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية(٢) ، ونصت المادة ٢٠ منه على أنه « تسقط الدعوى التأديبية بمضى خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة ، وتنقطع هذه المدة باجراء التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء • واذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة » •

وبصدور هذا المرسوم بقانون ظهر لأول مرة مبدأ التقادم بالنسبة للمخالفات المالية •

٣ — وبقى الحكم المشار اليه فى الفقرة السابقة نافذا — فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ — حتى سنة ١٩٥٧ • وفى هذا العام صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، الذى عدل قانون الموظفين المشار اليه ، وأضاف اليه مادتين هما : المادة ١٠٢ مكررا ، والمادة ١٠٢ مكررا ثانيا ونصهما :

مادة ١٠٢ مكررا : « لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة الى الموظفين طول مدة وجودهم فى الخدمة ، وتسقط بمضى خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأى سبب كان •

---

(١) ما يزال مبدأ عدم تقادم الدعوى التأديبية ما بقى الموظف بالخدمة معمولا به فى فرنسا ، حيث يقرر الأستاذ بلانتى فى مطوله الذى سبقت الاشارة اليه • ص ٣٠٩ • الجزء الأول •

"L'action disciplinaire est imprescriptible".

(٢) أطلق عليه تسمية « المجلس التأديبى للمخالفات المالية » •

وتنقطع هذه المدة باجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء •

واذا تعـدد المتهمون ، فان انقطاع المدة بالنسـبة الى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين ، ولو لم تكن قـد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة » •

مادة ١٠٢ مكررا ثانيـا : « تجوز اقامة الدعوى التأديبيـة عن المخالفات المـالية والادارية على الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم عليه باحدى العقوبات الآتية ••• » •

وبهذين النصين ، يكون المشرع قد عدل عن التفرقة بين الجرائم المـالية والادارية فى خصوص التقادم ، وسوى بينها فى الحكم ، وأجاز متابعة من يترك الخدمة خلال خمس سنوات من تاريخ تركه لهـا • أى أنه أطـال مدة التقـادم بدلا من أن ينقصـها اعمـالا لدواعى الاستقرار(١) •

٤ ــ واعمالا لدواعى استقرار العاملين ، عاد المشرع مرة أخرى الى مبدأ تقادم الدعوى التأديبية فى قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ اذا نص فى المـادتين ٦٦ و ٦٧ منه على ما يلى :

مادة ٦٦ : « تسقط الدعوى التأديبية بمضى ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة • وتنقطع هذه المدة بأى اجراء من اجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة • وتسرى المدة من جـديد ابتداء من آخر اجراء • واذا تعدد المتهمون ، فان انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين ولو لم تكن قـد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة •

(١) انتقدنا هذا الوضع فى جميع طبعات مؤلفنا « مبادىء القـانون الادارى » •

ومع ذلك فاذا كون الفعـل جريمة جنائية ، فلا تسقط الدعوى الا بسقوط الدعوى الجنائية » .

مادة ٦٧ : « لا يمنع ترك العامل للخدمة لأى سبب من الأسباب من الاستمرار فى المحاكمة التأديبية ، اذا كان قد بدىء فى التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته . ويجوز فى هذه الحالة وقف بعض المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع بقرار من المحكمة التأديبية المختصة الى حين انتهاء المحاكمة . ويجوز فى المخالفات المـالية التى يترتب عليهـا ضياع حق الخزانة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها .. » .

٥ ــ وأعاد المشرع صياغة هذه الأحكام فى المـادة ٩١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨[١] (والتى تكاد تطابق المـادة ٦٢ من القـانون رقم ٥٨ لسـنة ١٩٧١) التى تنص على ما يلى : « تسـقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة . وتنقطع هذه المدة بأى اجراء من اجراءات التحقيق والاتهام أو المحاكمة . وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء .

واذا تعدد المتهمون ، فان انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة .

ومع ذلك اذا كون الفعل جريمـة جنائيـة فلا تسـقط الدعوى الا بسقط الدعوى الجنائية » . (وتقابلها المـادة ٩٣ من القـانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وكانت تقابلها المـادة ٥٩ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والمـادة ٧٠ (معدلة) من لائحة العاملين بالقطاع العام) .

---

(١) عدلت هذه المـادة سنة ١٩٨٣ . وكانت قبل ذلك تجعل السقوط باحدى مدتين : سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة او ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها . فاكتفى المشرع بالمدة الأخيرة .

كما أن المـادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تنص على أنه : « لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأى سبب من الأسباب من الاستمرار فى محاكمته تأديبيا اذا كان قد بدىء فى التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته ، ويجوز فى المخالفات التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها • ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقـل عن خمسـة جنيهات ، ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر عنـد انتهاء الخدمة ••• » (وتقابلها المـادة ٩١ من القـانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) •

٦ — ويتبين من هذه النصوص أن المشرع يميز فى انقضاء الدعوى التأديبية — بسبب انقضاء المدة — بين الاعتبارات التالية :

أولا — بالنسبة للعاملين فى الخدمة :

(أ) اذا كانت الجريمـة التأديبية لا تكون فى ذات الوقت جريمة جنائية ، فان الدعوى التأديبية تسقط بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة وفقا لتعديل سنة ١٩٨٣ • وذلك حتى يستقر وضـع العاملين ، ولا يظل مزعزعا مددا طويلة بسبب سـيف العقوبة المشهر وحتى تحدد الادارة موقفها بسرعة من الأخطاء التى يرتكبها العاملون•

(ب) اذا كانت الجريمة التأديبية تكون فى الوقت ذاته جريمـة جنائية : وهنا لا تسقط الدعوى التأديبية الا بتقادم الدعوى الجنائية سواء علم بها الرئيس المباشر أو لم يعلم •

---

(١) كانت المدة ثلاث سنوات فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للعاملين الحكوميين وسنة بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، فوحدها المشرع بالنسبة للفريقين .

ثانيا ـ بالنسبة للعاملين الذين تركوا الخدمة لسبب من الأسباب :

فان المشرع قد رتب نتيجة هامة على التمييز بين الجرائم الادارية والجرائم المالية التى يترتب عليها ضياع حق الخزانة :

(أ) فبالنسبة الى المخالفات الادارية ، والمخالفات المالية التى لم يترتب عليها ضياع حق للخزانة ، فان المشرع طبق القاعدة العامة من أن فقد المركز الوظيفى يحول دون المحاكمة التأديبية ، واستثنى من ذلك حالة واحدة وهى حالة بدء التحقيق قبل انتهاء مدة الخدمة . فاذا اكتشفت المخالفة ـ ادارية كانت أو مالية ـ قبل بلوغ سن التقاعد أو انتهاء الرابطة الوظيفية لأى سبب ، وبدىء فى التحقيق مع العامل بسببها ، فانه يتعين ـ وفقا للنص ـ الاستمرار فى اجراءات التأديب رغم انقضاء الرابطة الوظيفية . أما اذا لم يبدأ فى التحقيق ، حتى ولو اكتشفت الواقعة قبل ذلك ، فان الدعوى التأديبية تنقضى .

(ب) بالنسبة الى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة : وهنا لم يتقيد المشرع بشرط بدء التحقيق فيها قبل ترك الوظيفة العامة ، وانما أجاز لجهة الادارة اقامة الدعوى التأديبية وذلك « لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها » أى انتهاء الخدمة . وقد جاء النص مطلقا ، فلم يربط سريان المدة بعلم الرئيس المباشر . واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التأمين الاجتماعى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٥ (المعدل) تستوفى الغرامة والتى قد يحكم بها من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المدخر ان وجد وذلك فى حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أموال العامل .

٧ ـ ولقد أخذ المشرع ـ سواء فى قانون العاملين الحكوميين أو فى القطاع العام ـ بمبدأ « انقطاع المدة » . وأسباب الانقطاع ـ كما حددها المشرع ـ اتخاذ « أى اجراء من اجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة » على النحو الذى سبق توضيحه . ومعنى انقطاع المدة : عدم حساب ما مضى منها قبل اتخاذ الاجراء المشار

اليه . وبدء مدة جديدة ومن آخر اجراء » • كما أن المشرع — زيادة فى الاحتياط — نص على أنه فى حالة تعدد المتهمين المشتركين فى مخالفة واحدة ، فان انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم ، يؤدى الى انقطاعها بالنسبة الى الباقين « ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة » •

وغنى عن البيان أن المدة تقطع اذا ما كانت سارية • فاذا انقضت لسبب من الأسباب انقضت بالتبعية الدعوى التأديبية • فاذا ما تعدد المتهمون مثلا بارتكاب جريمة تأديبية واحدة ، وعلمت الادارة بالخطأ المنسوب الى أحدهم أو بعضهم ، ومضت المدة المنصوص عليها ، فان الدعوى التأديبية تنقضى بالنسبة اليهم ، حتى ولو حركت الادارة اجراءات التأديب ضد الباقين ممن لم تعلم بخطئهم •

ويقابل الانقطاع فى الاجراءات « وقف المدة » (١) كوجود استحالة لمتابعة اجراءات التأديب لسبب ما : كالحرب أو ثورة أو ظاهرة طبيعية • ولقد نصت المادة ١٦ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه « لا يوقف سريان المدة التى تسقط بها الدعوى الجنائية لأى سبب كان » ونعتقد أن هذه المادة تطبق فى حالة التأديب الادارى لانطوائه على معنى العقاب كما ذكرنا فيما سلف ، ولأنها لا تتعارض مع المبادىء التى يقوم عليها التأديب (٢) •

٨ — واذا كان المشرع قد تحدث عن تقادم « الدعوى التأديبية » . فيجب ألا يفهم من ذلك أن التقادم لا يعمل به الا أمام المحاكم التأديبية ، ذلك أن التقادم موجه فى الحقيقة الى الجريمة

---

(١) ويفترق الوقف عن الانقطاع فى أن انقطاع المدة للأسباب المقررة يؤدى الى سقوط ما مضى منها ، وسريان مدة جديدة كاملة بعد قيام سبب الانقطاع . فى حين أن وقف المدة يؤدى الى حساب ما مضى منها • ويوقف سريان باقيها ما دام السبب الذى أدى الى وقفها قائما ، بحيث تبدأ المدة الباقية فى السريان من جديد متى زال سبب الوقف .

(٢) بنفس المعنى الدكتور عبد الفتاح حسن • مؤلفه السابق ، ص ١٧٦ •

التأديبية ذاتهـــا بغض النظر عن السلطة التأديبية المختصة • وقصر التقادم على المحاكم التأديبية يؤدى بنا الى نتيجة شاذة وغير مقبولة ، وهى أن الجرائم التأديبية الخطيرة — وهى التى تحال الى المحاكم التأديبية عادة وعلى التفصيل السابق — تسقط بالتقادم ، فى حين أن الأخطاء اليسيرة يمكن أن يعاقب العامل عنها طيلة بقائه فى الخدمة ، بواسطة الرئيس الادارى المختص • ولهذا فان مضى المدد المنصوص عليها فى القـانون يؤدى الى سقوط الذنب الادارى ذاته ، بحيث لا يمكن مساءلة العامل عنه أمام أية سلطة تأديبية : أى أمام الرئيس الادارى المختص ، أو أمام مجلس التـأديب ، أو أمام المحكمـة التأديبية •

٩ — بدء سريان مدد التقادم : رأينا من العرض السابق ، أن المشرع المصرى تردد بين اتجاهين فيما يتعلق بسقوط الذنب الادارى بالتقادم : فتارة كان يرفضه ، وتارة يقره بقيود • وقد أدى ذلك الى تساؤل : اذا ارتكب موظف ذنبا اداريا فى وقت لم يكن المشرع يأخذ فيه بالتقادم ، ثم أقر المشرع بعد ذلك مبدأ التقادم ، وكان قد مضى أكثر من مدة التقادم على ارتكاب المخالفة التى وقعت قبل صـــدور القانون الجديد ، فهـل تسرى مدة التقادم من تاريخ وقوع المخالفة أم من تاريخ صدور القانون الذى استحدث التقادم ؟! لقد طرح هذا التساؤل على المحكمة الادارية العليا بمناسبة تطبيق المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ الذى استحدث مبدأ التقادم لأول مرة بالنسبة الى المخالفات الماليـــة على النحو السابق تفصيله • واستقر قضـــاء المحكمة الادارية العليا على أن مدد التقادم تسرى من تاريخ نفـاذ القانون الذى استحدثها ، بغض النظر عن المدد التى انقضت قبـل صدوره ، وذلك كله ما لم يقرر المشرع غير ذلك •

واستندت المحكمة الادارية العليا — فى اقرار هذا المبدأ — الى أنه فى غيبة النص ، لا محيص من الاستهداء بما جاء فى قانون المرافعات المدنية والتجارية من نصوص متعلقة ببدء سريان مواعيد السقوط ، وبقواعد القانون المدنى . ذلك أن هذه النصوص وتلك القواعد ، وان

كانت قد وردت فى التقنين المدنى ، وفى قانون المرافعات المدنية والتجارية « بيد أن المحكمة ترى تطبيق أحكامها باعتبار هذه الأحكام من المسلمات فى الأصول العامة ، بحسبان أن قواعد وأحكام التقنين المدنى وقانون المرافعات المدنية والتجارية تطبق أمام القضاء الادارى وفى نطاق المنازعات الادارية فيما لم يرد فيه نص فى قانون مجلس الدولة وبالقدر الذى لا يتعارض أساسا مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصةبه » وبعد أن أشارت المحكمة الى نص المادة الرابعة من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٩ والتى تقضى بأن « تسرى المواعيد التى استحدثها القانون من تاريخ العمل به (١) ، قالت ان مفاد ذلك أن ما يستحدثه القانون من مواعيد بالمعنى العام لهذه العبارة ، لا يسرى الا من تاريخ العمل به . كما أشارت المحكمة الى الفقرة الأولى من المادة الثامنة من القانون المدنى ، والتى تقرر أنه « اذا قرر النص الجديد مدة للتقادم أقصر مما قرره النص القديم ، سرت المدة الجديدة من وقت العمل بالنص الجديد » . وقالت : « وبديهى أن هذا الحكم واجب الطبيق على حالة استحداث مدة تقادم لم يكن مقررا من قبل أصلا . وهذا كله تطبيق لمبدأ عدم سريان القانون على الماضى . والقول بغير ذلك يؤدى الى سقوط الدعوى التأديبية بمضى خمس سنوات عليها قبل صدور القانون ، وهو ما لا يجوز القول به ، وما يتجافى مع المنطق القانونى » . وختمت المحكمة استدلالها بقولها : « وترتيبا على ذلك ، فان مدة سقوط الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية التى استحدثها المشرع فى المادة ٢٠ من المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ لا تبدأ فى السريان بالنسبة للمخالفات التى وقعت قبل العمل بالمرسوم بقانون المذكور الا من تاريخ نفاذه فى ١٩ أغسطس سنة ١٩٥٢ لا من تاريخ وقوعها (٢) » .

---

(١) تقابلها الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون المرافعات الحالى رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ والتى تقضى بأنه « لا يجرى ما يستحدث من مواعيد السقوط الا من تاريخ العمل بالقانون الذى استحدثها » .

(٢) قضاء مستقر للمحكمة الادارية العليا : راجع احكامها فى ١٩٦١/٤/٢٩ وفى ١٩٦٢/١١/٢٤ وفى ١٩٦٤/١٢/١٩ وفى ١٩٦٥/٢/٢٧ مجموعة الأستاذ احمد سمير أبو شادى ، س ٤١٧ — ٤١٨ . =

هذا وقد ذهب رأى الى انتقاد هـذا المسلك ، والأخذ بفكرة القانون الأصلح للمتهم ، وهو المبدأ الذى رفضت المحكمة الادارية العليا تطبيقه فى مجال القضاء التأديبى (١) ، استنادا الى اعمال قواعد

= وقررت المحكمة أيضا أنه اذا ألغى المشرع مدد التقادم ، فان القانون الجديد يسرى على جميع المخالفات التى تسقط بالتقادم ، وذلك بالنسبة الى اعمال القانون رقم ٧٣ لسـنة ١٩٥٧ ، والذى ألغى المرسوم بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٢ ، فقد قالت المحكمة : « لما كان القـانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ من قوانين النظام العام ، فان احكامه تسرى بأثر حال ومباشر على ما وقع من مخالفات لم تسقط بمضى الخمس سنوات المنصوص عليها فى المادة ٢٠ من المرسوم بقـانون رقم ١٣٢ لسـنة ١٩٥٢ آنف الذكر » أحكامهـا فى ١٩٦١/٤/٢٩ وفى ١٩٦٢/١١/٢٤ وفى ١٩٦٥/٢/٢٧ ذات المجموعة السابقة ، ص ٤١٨ — ٤١٩ .

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم، المرجع السابق، ص ٥٧٩ حيث يقول: « هذا الاتجاه الأخير محل نظر ، ذلك أن أحكام قانون المرافعات والقانون المدنى وما قررته من عدم سريان مواعيد السقوط الا من تاريخ العمـل بالقانون الذى استحدثها ، قد روعى فى تقريره أن هذه المواعيـد تتعلق بحقوق مكتسبة فى نطاق الروابط الخاصة ، ومن ثم فما كان للقـانون أن يستحدث ميعاد سقوط بأثر رجعى يرتد بأثر رجعى ، وينسحب على الحقوق القائمة قبل صدوره ، فيهدرها ويرتب سقوطها .. أما فى الروابط والمراكز الوظيفية ، وعلى الأخص فى نطـاق السلطات والمسئوليات التأديبية ، فليس ثمة حقوق قائمة تحول دون سريان مواعيد السقوط المستحدثة بأثر رجعى كما هو الشأن فى الروابط الخاصـة » . وقال فى موضـع آخر : « يضاف الى ما تقدم ما هو مسلم به من أن المخالفات والجزاءات والدعاوى التأديبية أقرب صلة بالجرائم أو العقوبات والدعاوى الجنائية . ولهـذا فانه عند النقص فى القواعد التأديبية ينبغى استلهام الحلول المناسبة من الأصول والمبادىء والقواعد الجنائية لا من القواعد المدنية والمرافعات .. وكان ينبغى استلهام مبدأ تطبيق القانون الأصلح للمتهم ، واعماله فى المجال التأديبى . ولما كان هـذا المبدأ يجيز استثناء تطبيق القاعدة الجزائية بأثر رجعى على ما سبق صدورها من وقائع متى كان فى تطبيقها مصلحة المتهم ، فان اعمال هذا المبدأ فى المجال التأديبى ، يؤدى الى تطبيق قاعدة سقوط الدعوى التأديبية أثنـاء الخدمة المقررة بقـانون العاملين ، وهى قاعدة ولا شك أصـلح للمتهم من سابقتها التى لم تكن تجيز هذا السـقوط ، وسريانها بأثر رجعى على المخالفات التى وقعت قبل صدورها . ومن ثم تعتبر هذه المخالفات قد سقطت متى استوفت مدد سقوطها المقررة . وهى لا تعتبر ساقطة اعتبارا من تاريخ نفاذ قانون العاملين ، بل اعتبارا من تاريخ استيفائها لمدة سقوطها ولو كان ذلك قبل نفـاذ قانون العاملين ، وذلك اعمالا للأثر الرجعى لمبدأ تطبيق القانون الأصلح للمتهم » . =

الاجراءات الجنائية لا المدنية فى هذا الخصوص ، بالنظر الى الطبيعة العقابية للتأديب . ولقد سبق أن أبدينا رأينا فى هذا الصدد فى الفصل الأول من هذا الباب ، ورأينا أن الطبيعة العقابية للتأديب ، لا تحجب الفروق الجوهرية بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية . ولما كان المشرع نفسه — فى بعض الحالات — يرفض التقادم كلية فى المجال التأديبى ، بينما يعترف به فى المجال الجنـائى ، فانه حين ينتقل من تنظيم الى آخر ، فان واجبه أن يفصل فى هذا الأمر صراحة . فاذا صمت ، فاننا نميل الى ترجيح مسلك المحكمة الادارية العليا ، لأنه أكثر تعبيرا عن ارادة المشرع من ناحية ، ولأنه أكثر انسجاما مع طبيعة الروابط بين الادارة وبين العاملين .

المطلب الرابع

الحكم فى الدعوى التأديبية

١ — تنتهى المحاكمة التأديبية بقرار أو بحكم تأديبى ، حسب السلطة المختصة بتوقيع العقاب : فاذا عوقب العامل بواسطة رئيس ادارى أو مجلس تأديب ، فان العقوبة تفرغ فى صورة قرار ادارى .

= هذا ومن الأحكام الحديثة التى رفضت فيها المحكمة الادارية العليا الأخذ بمبدأ « القانون الاصلح للمتهم » حكمها الصادر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٦٢٣) فلقد كان القانون رقم ٢١٠ لسـنة ١٩٥١ يرتب على واقعة الحكم على موظف فى جناية — أيا كانت العقوبة — اثر الفصل . فجاء القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقصر هذا الأثر على واقعة الحكم بعقوبة جنـاية . وكان البعض قد طعن فى قرار الفصـل للحكم فى جناية ، ولم يصدر فى الطعن حكم قبل صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ولما صدر هذا القانون الأخير ، طالب بتطبيقه على أساس ان الحكم فى جناية بعقوبة جنحة لم يعد يؤدى الى الفصل ، ومن ثم فانه يكون أصلح للمتهم . ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت اعمال هذا المبدأ وقررت : « أن مبدأ القانون الأصلح للمتهم لا يكون الا بصـدد النصوص الجنائية التى تتصل بالتجريم والعقاب ، ولا تعد من هذا القبيل النصوص المقررة لاجراء ادارى يتحدد على مقتضاه المركز القانونى للموظف العام فى مجالات العلاقة الوظيفية ، وهو اجراء لا ينطوى على اى جزاء جنائى » .

أما اذا صــدر العقاب من محكمــة تأديبية فان العقوبة تصــدر فى شكل حكم •

والفــارق كبــير بين النظامين القانونيين للقــرارات الادارية والأحكام : فالقرار الادارى يمكن الرجوع فيه من قبل مصــدره ، ويمكن لرئيسه أن يعقب عليه بالتشديد أو التخفيف على النحو الذى سبق تفصيله • وتكون مراقبة القرارات التأديبية أمام القضــاء فى صورة دعوى الغاء أو دعوى تعويض على النحو الذى سبق تفصيله فى الكتابين الأول والثانى من هذا المطول •

أما الحكم فلا يمكن الطعن فيه — عقب صــدوره — الا أمام الجهة التى حددها المشرع ، لأن المحكمة تستنفد اختصاصها بمجرد اصداره • والقاعدة العامة أنه لا تعويض عن الأحكام الخاطئة ، بعكس القاعدة المقررة بالنسبة للقرارات الادارية غير المشروعة (١) • وبالرغم من أن القرارات الصــادرة من مجلس التأديب هى قرارات ادارية بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح ، الا أنها قرارات ادارية تصــدر من جهات ادارية ذات اختصاص قضائى • ومن ثم فان مجلس التأديب لا يستطيع أن يسحب قراره أو يعيد النظر فيه عقب صدوره ، كما أن المحكمة الادارية العليا — كما سنرى فى الباب الخامس والأخير من هــذا المؤلف — قد سوت بين القرارات الصــادرة من مجالس التأديب ، وبين الأحكام الصــادرة من المحاكم التأديبيــة من حيث الطعن : فقد استقر قضاؤها على أن القرارات الصادرة من مجالس التأديب يطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا مباشرة — كمــا هو الشأن بالنسبة للأحكام — دون حاجة للطعن فيها بدعوى الالغاء أولا •

وبالرغم من الفروق الجوهرية بين القــرارات التأديبية ، وبين الأحكام التأديبية ، فانها تلتقى فى بعض الأحكام كما سنرى بعد قليل•

٢ — وبغض النظر عن موضوع الحكم التأديبى ، أى سواء تعلق بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع ، فانه من الناحية الاجرائية

---

(١) راجع فى التفاصيل الكتاب الثانى من هذا المطول .

التى نعرض لها بالدراسة ، يجب لسلامته أن تتوافر فيه شروط معينة أهمها ، التسبيب ، وأن يوقعه الرئيس والأعضاء الذين أصدروه •

الفرع الأول

تسبيب الحكم أو القرار التأديبى

١ — ان القاعدة الأساسية فى التقاضى عموما ، أن يصدر الحكم مسببا • وقد ورد النص على ذلك فى قانون المرافعات المدنية والتجاريه حيث تقضى المادة ١٧٦ منه بأنه « يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التى بنيت عليها والا كانت باطلة » واعمالا لذات المبدأ ، نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « تصدر الأحكام مسببة » • وأخيرا فان المادة ٤٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة) تقضى بأن « تصدر الأحكام مسببة . ويوقعها الرئيس والأعضاء » •

والتسبيب هام جدا لطمأنينة المتقاضين من ناحية ، ولاعمال رقابة جهات القضاء العليا من ناحية أخرى • ولهذا فان المشرع نفسه قد سحب ضمانة التسبيب الى القرارات الادارية الصادرة فى مجال التأديب ، استثناء من الأصل العام والذى يعفى جهات الادارة من تسبيب قراراتها ، حيث اشترط المشرع فى جميع قوانين العاملين الحكوميين أو فى القطاع العام أن « ••• يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا (١) » •

٢ — ولكى يؤدى التسبيب دوره ، يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم ، والأفعال المسندة اليه ، والأدلة

(١) بل ان القضاء الادارى — سواء فى فرنسا أو فى مصر — قد سحب ضمانة التسبيب الى جميع القرارات الادارية التى تمس الحرية حتى ولو لم ينص المشرع صراحة على اشتراط التسبيب . فى التفاصيل ، الكتاب الأول من هذا المطول ، حيث عرضنا للتطور الحديث فى القضاء والتشريع الفرنسى فى هذا الخصوص (طبعة سنة ١٩٨٥) .

التى استندت اليها المحكمـة فى تكوين اقتناعها سـلبا أو ايجابا ، ونصوص القانون التى طبقتها ، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك . وعلى هذا الأساس :

(أ) لا تلتزم المحكمـة — فى مجال التسبيب — بتعقب حجج المتهم والرد عليها استقلالا ، ويكفى لسلامة الحكم « أن يكون مقاما على أسباب تستقيم معه ؛ ولا يلزم بتعقب حجج الخصوم فى جميع مناحى أقوالهم استقلالا ، ثم يفندها تفصيلا الواحدة تلو الأخرى . كما لا يعيب الحكم عدم ذكر أسماء الشهود فى تحقيق تضمنت القضية أوراقه ، وعدم ايراده نصوص أقوالهم وعباراتهم ، وحسب الحكم السديد أن يورد مضمون هذه الأقوال . ومتى كان ما استخلصه الحكم من أقوال الشهود غير متناقض مع ما هو ثابت بالتحقيقات كان قضاؤه لا غبار عليه (١) » .

(ب) أما اذا « كان الثابت أن الحكم المطعون فيه قد اقتصر على سرد وجهتى النظر بين طرفى المنازعة ، ولم يبد الأسباب التى أقام عليها قضـاءه فى النتيجة التى انتهى اليها منطوقه ، فانه يكون قد انطوى على قصور مخل يبطله (٢) » .

٣ — ولمجلس الدولة قضاء غنى فى خصوص تسبيب القرارات التأديبية التى تصدر بالعقاب من قبل الرؤساء الاداريين : فهو يشترط أن يكون التسبيب واضحا بدرجة تمكن من تفهمه ورقابتـه . فاذا اكتفى القرار التأديبى بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التى من أجلها اتخذ ، اعتبر فى حكم القرار الخالى من التسبيب . وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار اجمالى يشمل عدة أشخاص ، ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة (٣) .

---

(١) ادارية عليا فى ١٩٦٤/١/١٨ ، مجموعة الأستاذ احمد سمير ابو شادى ، ص ٩٥٤ — ٩٥٥ .

(٢) ادارية عليا فى ١٩٥٦/١٢/١ ، س ٢ ، ص ١١٢ .

(٣) الكتاب الأول فى قضاء الالغاء ، ص ٧٩٢ وما بعدها .

واذا كان الأصل أن يحمل القرار الادارى أسبابه فى صلبه " directement motivée " بحيث لا تجوز الاحالة الى وثائق أخرى مستقلة عنه (La mtivation par référence) فان تبنى مصدر القرار لأسباب هيئة استشارية معينة ، كالنيابة الادارية ، أو ادارات التحقيق ، أو مفوض الدولة ، يكفى فى مجال التسبيب • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٨ مارس سنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ٩٢٠) « متى ثبت أن قرار الوزير الصادر برفض التظلم ثابت بتأشيرة منه مدونة على ذيل المذكرة المرفوعة اليه من مفوض مجلس الدولة لدى الوزارة نتيجة فحص هذا التظلم ، والمتضمنة بيانا مفصلا للأسباب والأسانيد التى انتهى فيها المفوض الى التوصية برفض التظلم المذكور ، والتى اعتنقها الوزير اذ أخذ بنتيجتها ، فلا وجه للنعى على هذا القرار بأنه جاء غير مسبب » •

الفرع الثانى

توقيع الحكم

١ — كما اشترط المشرع أن تصدر الأحكام التأديبية مسببة ، فانه اشترط أن « يوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها » (١) • وهو ذات المبدأ المقرر فى المادة ١٧٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية (٢) •

٢ — واذا كان المشرع قد اقتصر فى القانونين رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ورقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على التذكير بقاعدتى توقيع الأحكام وتسبيبها ، فان ذلك لا يعنى اغفال باقى القواعد المقررة فى قانون

---

(١) المادة ٢٨ من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٥٨ ، والمادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة الجديد .

(٢) تنص المادة على ما يلى : « يجب فى جميع الأحوال أن تودع مسودة الحكم المشتملة على اسبابه موقعة من الرئيس ومن القضاة عند النطق بالحكم ، والا كان الحكم باطلا ، ويكون المتسبب فى البطلان ملزما بالتعويضات ان كان لها وجه » .

المرافعات المدنية والتجارية فى هـذا الشأن مما لا يتعارض مع طبيعة الاجراءات التأديبية • وعلى ذلك :

(آ) يتعين أن تصدر الأحكام بعد مداولة بين أعضاء المحكمة ، وألا يشترك فيها غير القضاة الذين سمعوا المرافعة والا كان الحكم باطلا • (المادتان ١٦٦ و ١٦٧ من قانون المرافعات) • وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الادارية العليا بأن اشتراك أحد القضاة فى اصدار الحكم دون أن يسمع المرافعة فى الدعوى من شـأنه « طبقا للمبادىء العامة للاجراءات القضائية أن يقع باطلا ، ويتعـين لذلك القضاء ببطلانه » (١) •

(ب) وأنه اذا اشترك فى اصدار الحكم أكثر من العـدد الذى حدده القانون ، فانه يقع باطلا (٢) • وكذلك الشـأن اذا لم يوقع مسودة الحكم جميع القضاة (٣) •

---

(١) حكمها الصادر فى ١٩٦٤/١٢/٢٧ ، س ١٠ ، ص ٢٧٨ •

(٢) تقول المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص ، بصدد صدور الحكم من أربعة قضاة بدلا من ثلاثة كما يقضى القانون « ان حضور عضو زيادة على العدد الذى عينه القانون ، وسماعه المرافعة ، واشتراكه فى اصدار الحكم ، من شأنه أن يبطل الحكم ، وذلك طبقا للمبادىء العامة فى الاجراءات القضائية ، لما فى ذلك من اعتـداء على حقوق الدفاع ، اذ قد يكون لهذا العضو الرابع أثر فى اتجاه الرأى فى مصير الدعوى ، فضلا عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين اصدروا الحكم . والبطلان فى هذه الحالة متعلق النظام العـام تقضى به المحكمة من تلقـاء نفسها » حكمها الصادر فى ١٩٦٤/١١/١٥ ، س ١٠ ، ص ٤٤ وفى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ س ١٩ ، ص ٣٣٤ .

(٣) جاء فى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٦ نوفمبر سـنة ١٩٦٦ (س ١٢ ص ٧٩) ان توقيع مسودة الحكم المشتملة على منطوقه من عضوين فى دائرة ثلاثية يترتب عليه بطلان الحكم . « والبطلان فى هذه الحالة لا يقبـل التصحيح لانطوائه على اهدار لضمانات جوهرية لذوى الشأن من المتقاضين ، اذ توقيع الحكم هو الدليل الوحيد على صدوره من القضاة الذين سمعوا المرافعة وتداولوا فيها ، والذين من حق المتقاضى أن يعرفهم . وبهذه المثـابة يكون البطلان أمرا متعلقا بالنظام العـام تتحراه المحكمـة بحكم وظيفتها ، وتحكم به من تلقـاء نفسـها دون حاجة الى الدفع به » .

(جـ) تصدر الأحكام بأغلبية الآراء • فاذا لم تتوفر الأغلبية وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين ، وجب أن ينضم الفريق الأقل عددا أو الفريق الذى يضم أحدث القضاة لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عددا ، وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية • (مادة ١٦٩ مرافعات)•

(د) يجب أن يحضر القضاة الذين اشتركوا فى المداولة تلاوة الحكم • فاذا حصـل لأحدهم مانع وجب أن يوقع مسـودة الحكم (مادة ١٧٠ مرافعات) •

المطلب الخامس

استنفاد المحكمة سلطتها بصدور الحكم

١ ــ بصدور الحكم ، تستنفد المحكمة سلطتها ، بحيث يخرج النزاع من بين يديها ، ولا تستطيع أن تعيـد النظر فى حكمها سواء لدواعى الملاءمة أو لعدم المشروعية ، وهو الأمر الذى يملكه الرئيس الادارى اذا أصدر قرارا اداريا بالجزاء • وتصدق ذات القـاعدة بالنسبة الى المجالس التأديبية •

٢ ــ ولكن استثناء من هذا الأصل يجوز الرجوع الى المحكمة التأديبية فى حالتين هما : (أ) تصحيح ما تقع فيه المحكمة من أخطاء • (ب) تفسير ما غمض أو أبهم من قضائها • وفيما يلى نعالج الحالتين باختصار :

٣ ــ أولا : تصحيح الأخطـاء المادية : ورد النص على جواز تصحيح الأخطاء التى وردت فى الأحكام فى المـادة ١٩١ من قانون المرافعات المدنيـة والتجارية الجديد حيث تقـول : « تتولى المحكمة تصحيح ما يقع فى حكمها من أخطاء مادية بحتة كتابية أو حسابية ، وذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعـة • ويجرى كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ، ويوقعه هو ورئيس الجلسة •

ويجوز الطعن فى القرار بالتصحيح اذا تجاوزت المحكمة فيه حقها المنصوص عليه فى الفقرة السابقة ، وذلك بطرق الطعن الجائزة فى الحكم موضـوع التصحيح . أما القـرار الذى يصـدر برفض التصحيح ، فلا يجوز الطعن فيه على استقلال » .

وقد جاء فى المذكرة الايضاحية بخصوص مشروع المادة ١٩١ السابقة ، أنه قد عدل حكم المادة ٣٦٤ من القـانون الملغى « من أن للمحكمة أن تصحح ما يقع فى حكمها من أخطاء ، سواء وقع فى المنطوق أو الأسباب ، وقد كان ذلك قاصرا فى ظل القانون القائم على منطوق الحكم » (١) .

(ب) ولقد حرص المشرع على أن يوضح صراحة نوع الأخطاء التى يجوز طلب تصحيحها من المحكمة التى أصـدرت الحكم ، وهى الأخطاء المادية البحتة ؛ سواء كانت كتابية أو حسابية مما يطلق عليه بالفرنسـية "faute de plume" وهى أخطاء لا تؤدى الى لبس فى فهم معنى الحكم ؛ ويمكن ادراكها بسهولة . واليها أشارت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٥٨ (س ١٤ ص ١٦٧) حيث تقول : « أن الخلاف فى اسم الوزارة صاحبة الشأن لا يعـدو أن يكون خطأ ماديا كتابيا بحتا ظاهر الوضوح . وهو ان وقع فى منطوق الحكم كان سائغ التصحيح طبقا لنص المادة ٣٦٤ من قانون المرافعات المدنية والتجارية (القديم) بقرار تصدره المحكمة من تلقاء نفسها أوبناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة ، ومن باب أولى اذا وقع فى ديباجته فحسب ، وكان تحديد طرفى المنـازعة واضحا دون لبس من الأوراق ومن الحكم ذاته ... ومن ثم فهـو خطأ كتابى محض قابل للتصحيح لا يعيب الحكم عيبـا جوهريا ، ولا يفضى الى بطلانه » .

---

(١) جاء فى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩٥٥/١١/٥ (س ١ ص ٢٧) أنه « ان كانت المحكمة الادارية تستنفد ولايتها باصدار حكمها ، الا انها تملك تصحيح ما وقع فى المنطوق أو فى الأسباب الجوهرية التى تعتبر متممة له من أخطاء مادية بحتة ، كتابية أو حسابية » .

أما اذا كان الخطأ جسيما ، يؤدى الى التجهيل ، فانه يؤدى الى بطلان الحكم ، ولا يمكن علاجه بطـريق التصحيح ، بل عن طريق الطعن فى الحكم أمام الجهة المختصة : ومثال ذلك أن يجهل الحكم موضوع الطعن « من حيث اغفال تحديد القرار المطعون فيه وتاريخه وموضوع التظلم » (ادارية عليا فى ٣ ينـاير سـنة ١٩٥٩ س ٤ ، ص ٤٨٧) أو تحديد شخص المختصم « فهو من البيانات الجوهرية التى يترتب على اغفالها بطلان الطعن » (ادارية عليا فى ٢٥ أبريل سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ١١٦٠) أو توقيع مسودة الحكم من أكثر أو أقل من عدد القضاة الذين تتكون منهم المحكمة على النحو الذى أوردناه فيما سبق •

٤ ــ ثانيا : تفسير الحكم :

(أ) نص على تفسير الحكم فى المادة ١٩٢ من قانون المرافعات حيث تقول : « يجوز للخصوم أن يطلبوا الى المحكمة التى أصدرت الحكم تفسير ما وقع فى منطوقه من غموض أو ابهام • ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى • ويعتبر الحكم الصـادر بالتفسير متمما من كل الوجوه للحكم الذى يفسره ، ويسرى عليـه ما يسرى على هذا الحكم من القـواعد الخاصة بطرق الطعن العـادية وغير العادية » •

(ب) ومن القواعد المسلمة ، أنه لا يلجأ الى التفسير الا اذا كان ثمة غموض • ومن ثم لا يجوز اتخاذ التفسير وسيلة لتعديل الحكم أو تصحيح ما وقع فيه من خطأ لا يمكن تداركه على النحو السابق • ويحرص القضاء على تأكيد هذه المعانى وتوضيحها • ومن قضـاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الشأن :

ــ حكمها الصادر فى ٢٥ يناير سنة ١٩٥٨ (س ٣ ص ٦٥٥) حيث تقول : « طلب تفسير الحكم لا يكون الا بالنسبة الى قضـائه الوارد فى منطوقه ، وهو الذى يحوز حجية الشىء المقضى به أو قوته

دون أســبابه الا ما كان من هذه الأسباب مرتبطا بالمنطوق ارتباطا جوهريا ، ومكونا لجزء منه مكملا له ، كما لا يكون الا حيث يقع فى هذا المنطوق غموض أو ابهام يقتضى الايضــاح والتفسير لاستجلاء قصد المحكمة فيما غمض أو أبهم ، ابتغاء الوقوف على حقيقة المراد منه ، حتى يتسنى تنفيذ الحكم بما يتفق وهذا القصد • ويعتبر هذا الحكم الصادر بالتفسير متمما للحكم الذى يفسره من جميع الوجوه لا حكما جديدا • وبذا يلزم أن يقف عند ايضــاح ما أبهم بالفعل بحسب تقدير المحكمة ، لا ما التبس على ذوى الشأن فهمه على الرغم من وضوحه ، وذلك دون المساس بما قضى به الحكم المفسر بنقص أو زيادة أو تعديل ، والا كان فى ذلك اخلال بقوة الشىء المقضى به • وفى هذا النطاق يتحدد موضوع طلب التفسير ، فلا يكون له محل اذا تعلق بأسباب منفكة عن المنطوق ، أو بمنطوق لا غموض فيه ولا ابهام ، أو اذا استهدف تعديل ما قضى به الحكم بالزيادة أو النقص ولو كان قضاؤه خاطئا ، أو اذا رمى الى اعادة مناقشــة ما فصل فيــه من الطلبات الموضوعية أيا كان وجه الفصل فى هذه الطلبات ••• » (١) •

ـ وفى حكمها الصادر فى ٦ أبريل سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ١٠٠٨) تعيد توكيد المعانى السابقة ، وتزيدها ايضاحا حيث تقول : « انه بغض النظر عما يشترط لقبــول دعوى التفسير من تضمن منطوق الحكم لبسا أو غموضا يصعب معها امكان الوقوف على ما قصــدته المحكمة منه . فانه يشترط ألا تكون الدعوى مقصودا بها تعديل الحكم والمساس بقاعدة خروج القضية من سلطة المحكمة التى أصدرته • ولذلك يجب ألا يتخذ التفسير ذريعة لاصلاح خطأ أو تلافى نقص وقع فى الحكم • ومن باب أولى يجب ألا يتخذ التفسير ذريعة للفصل فى نزاع لم يعرض له الحكم المطلوب تفسيره » •

---

(١) واستطردت المحكمة تقول : « ومن ثم اذا كان من الواضح من المنطوق والأسباب ان المحكمة لم تستجب الى طلبات المدعى الأصلية التى يعيد تكرارها تحت ستار دعوى التفسير . اذا ثبت ما تقــدم ، فان دعوى التفسير التى يستهدف بها المدعى فى حقيقة الأمر اعادة طرح المنازعة من جديد فيما سبق أن فصلت فيه المحكمة من الطلبات بما لا غموض فيــه ولا ابهام ، تكون فى غير محلها ، ويتعين القضاء برفضها » .

(ج) والتفسير ينصب على منطوق الحكم ، ومن ثم فان غموض الأسباب لا يجيز طلب التفسير ما لم تكن الأسباب قد كونت جزءا من المنطوق ، لأن التفسير غير الطعن فى الحكم (ادارية عليا فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، س ١١ ، ص ٩٩) •

(د) وتسرى ذات المبادىء على المحكمة الادارية العليا فيما يطلب اليها تفسيره من أحكامها • فلا يمكن لها اعمال ولايتها المتعلقة بانزال حكم القانون على النزاع المطروح أمامها فى صدد دعوى تفسيرية يقيمها المحكوم لصالحه عن حكم صدر منها « اذ القاعدة التى جرت عليها (المحكمة الادارية العليا) فى تفسيرها لأحكامها ، أنه يتعين استظهار دعوى التفسير على أساس ما قضى به الحكم المطلوب تفسيره دون مجاوزة ذلك الى تعديل فيما قضى به ، ولأن القرينة المستمدة من قوة الشىء المقضى فيه ••• تلحق الحكم المطلوب تفسيره ، واحترام هذه القرينة يمتنع معه أعمال هذه الولاية الآن » (حكمها فى ٢١ يناير سنة ١٩٦١ ، س ٦ ، ص ٦٣٥) •

٥ — واذا كانت الأحكام الخاصة بتصحيح الخطأ الوارد فى الحكم أو بتفسيره قدوردت فى شأن المحاكم ، فانها تسرى على مجالس التأديب ، لأنها جهات ادارية ذات اختصاص قضائى ؛ ولأجل هذا فان المحكمة الادارية العليا قد طبقت ذات المبادىء المشار اليها بالنسبة الى القرارات الصادرة من اللجان القضائية قبل الغائها ، واحلال المحاكم الادارية محلها [١] •

---

(١) جاء فى حكمها الصادر فى ١٩٥٥/١١/١٥ ، مجموعة الاستاذ احمد سمير أبو شادى ، ص ٩٥٧ : « انه وان كانت اللجنة القضائية تستنفد ولايتها باصدار قرارها ، الا انها تملك تصحيح ما وقع فى المنطوق ... من أخطاء مادية بحتة ، كتابية أو حسابية ، بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوى الشأن ، كما يجوز لهؤلاء أن يطلبوا اليها تفسير ما وقع فى المنطوق أو فى الأسباب الجوهرية التى تعتبر مكملة ... » .

ولكن لا محل لاعمال هذه القواعد بالنسبة الى الرؤساء الاداريين الذين يملكون سلطة اصــدار قرارات تأديبية ، لأن لهم سلطة كاملة على ما يصدرونه من قرارات ، بحيث يمكنهم الرجوع فيها أو سحبها أو تعديلها بالتخفيف • وكل ما يمتنع عليهم هو تشديد ما يصدرونه من قرارات فى هذا الخصوص •

الباب الخامس

الرقابة القضائية على التأديب

مقـــدمة عامة :

١ ــ تخضع سلطات التأديب لرقابة قضـــائية فى ممارســـتها لاختصاصها التأديبى ، للتأكد من سلامة تطبيق القانون . واذا كنا قد انتقدنا فى هذا المؤلف المغـــالاة فى اضـــفاء الطابع القضـــائى على التأديب لما يترتب عليه من المساس بفاعلية الادارة ، فاننا نرى على العكس من ذلك . أن الدور الحقيقى للقضـــاء انما يكمن فى مرحلة الرقابة ، لأن جميع النصوص التى ترد فى هذا الشأن ، تغدو عديمة القيمة اذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعـــه سلطة مستقلة هى القضاء .

٢ ــ والرقابة القضائية على السلطات التأديبية تختلف بحسب الصورة التى تفرغ فيها العقوبة التأديبية : فاذا صدرت هذه العقوبة فى صورة قرار ادارى من رئيس ادارى فرد ، فان الرقابة القضائية تتمثل فى صورة دعوى الغاء أو دعوى تعويض أو فى الدعويين معا .

واذا وقعت العقوبة التأديبية فى صورة حكم قضـــائى ، فان صورة الرقابة القضائية تختلف وتتنوع بحسب المطعون القضائية التى يمكن توجيهها الى هذا الحكم .

٣ ــ أما بخصوص الرقابة القضائية على القرارات التأديبية فى شكل دعوى الغاء أو دعوى تعويض ، فانها لا تختلف عن رقابة الالغـــاء والتعويض التى يبسطها القضـــاء الادارى على القرارات الادارية بصورة عامة . ومن ثم فاننا نكتفى بالاحالة الى دراستنا السابقة فى هذا الشأن فى الكتابين الأول والثانى من هذا المطول .

وأما بخصوص الرقابة القضائية على أحكام المحاكم التأديبية ، فقد ورد النص عليها أولا فى المادة ٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث تقول : « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا • ويرفع الطعن وفقا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة •

ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس « ديوان المحاسبة » ومدير النيابة الادارية والموظف الصادر ضده الحكم • وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن فى حالات الفصل من الوظيفة اذا قدم اليه الطلب من الموظف المفصول » •

وتقابل المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ — الذى صدر فى ظله القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ • أما قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فقد نصت المادة ٢٢ منه على أن « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا فى الأحوال المبينة فى هذا القانون • ويعتبر من ذوى الشأن فى الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الادارية •

وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة — بناء على طلب من العامل المفصول — أن يقيم الطعن فى حالات الفصل من الوظيفة » •

ويتضح من استعراض هذه النصوص أن المشرع لم يغير كثيرا من مسلكه فى خصوص الطعن فى الأحكام التأديبية •

هذا وقد سبق لنا معالجة طرق الطعن فى الأحكام الادارية ، بصفة عامة فى الكتاب الثانى من هذا المطول • وكان من الممكن أن نكتفى بتلك الدراسة وأن نحيل اليها فى هذا المؤلف ، على نحو ما فعلنا

بالنسبة لرقابة قضاء الالغاء والتعويض • ولكننا رأينا أن نعيد معالجة هذا الموضوع مرة أخرى فى هذا المؤلف ، لأن رقابة المحكمة الادارية العليا للأحكام التأديبية تتميز بكثير من الخصائص التى تجعلها مختلفة الى حد ما عن رقابة المحكمة الادارية العليا على الأحكام الادارية الصادرة من جهات أخرى • ومن المفيد ابراز هذه الخصائص وتركيز الضوء عليها ، حتى تكون الدراسة كاملة •

٤ — وبالرجوع الى النصوص السابقة التى تحكم هذا الطعن ، يتبين أنها قاطعة فى أن الطعن الوحيد الذى يجوز الالتجاء اليه فى صدد الأحكام التأديبية ، هو الطعن أمام المحكمة الادارية العليا • ولما كانت المحاكم التأديبية هى محاكم ادارية على النحو الذى سبق توضيحه ، وكان المشرع قد نص صراحة فى المادة ١٩ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ على أنه « يجور الطعن فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية بطريقة التماس اعادة النظر فى المواعيد والأحوال المنصوص عليها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية » • فقد أثير تساؤل عن مدى امكان الالتجاء الى هذا الطريق أمام المحاكم التأديبية • ولكن يبدو أن المحاكم التأديبية قد ردت على السؤال بالنفى ، استنادا الى اطلاق الحكم المقرر فى المادة ٣٢ السابقة ، والى أن التماس اعادة النظر انما هو طعن استثنائى لا يجوز الالتجاء اليه الا فى الأحوال المقررة فى القانون على سبيل الحصر ، ولا مجال للقياس على هذه الأحوال أو التوسع فيها (١) • ولقد انتقدنا هذا الموقف من تلك المحاكم فى الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف ، وقلنا فى هذا الخصوص : « والواقع أننا لا ندرى سببا وجيها لاستثناء أحكام المحاكم التأديبية من الطعن بالتماس اعادة النظر اذا تحققت دواعيه ، فمعظم الأسباب المنصوص عليها فى المادة ٢٤١ من قانون المرافعات الجديد كثيرة الحدوث فى

---

(١) بهذا المعنى حكم المحكمة التأديبية لوزارة الخزانة الصادر فى ١٩٦٣/١٢/٢٢ ، مشار اليه فى مؤلف الأستاذين محمد رشوان احمد ، ابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ص ٤١٠ ، هامش رقم (٢) •

مجال التأديب (١) . وتمكين المحكمة التأديبية من مراجعة نفسها ، أيسر على المتقاضين من الالتجاء الى المحكمة الادارية العليا المرهقة بالطعون المكدسة أمامها » .

ولقد استجاب المشرع لهذا الرأى فى قانون مجلس الدولة الجديد ، اذ تنص الفقرة الأولى من المادة ٥١ من القانون المشار اليه على أنه « يجوز الطعن فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس اعادة النظر فى المواعيد والأحوال المنصوص عليها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الاجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم » .

٥ — وعلى هذا الأساس فاننا نكتفى بدراسة الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية (ومعها القرارات الصادرة من مجالس التأديب) أمام المحكمة الادارية العليا .

---

(١) تنص المادة ٢٤١ المشار اليها فى قانون مجلس الدولة صراحة على ما يلى :

« للخصوم أن يلتمسوا اعادة النظر فى الأحكام الصادرة بصفة انتهائية فى الأحوال الآتية :

١ — اذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير فى الحكم .

٢ — اذا حصل بعد الحكم اقرار بتزوير الأوراق التى بنى عليها او قضى بتزويرها .

٣ — اذا كان الحكم قد بنى على شهادة شاهد قضى بعد صدوره بأنها مزورة .

٤ — اذا حصل الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة فى الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها .

٥ — اذا قضى الحكم بشىء لم يطلبه الخصوم او باكثر مما طلبوه .

٦ — اذا كان منطوق الحكم مناقضا بعضه لبعض .

٧ — اذا صدر الحكم على شخص طبيعى أو اعتبارى لم يكن ممثلا تمثيلا صحيحا فى الدعوى ، وذلك فيما عدا حالة النيابة الاتفاقية .

٨ — لمن يعتبر الحكم الصادر فى الدعوى حجه عليه ولم يكن قد ادخل او تدخل فيها بشرط اثبات غش من كان يمثله أو تواطئه أو اهماله الجسيم » .

٦ – طبيعة الطعن أمام المحكمة الادارية العـليا (١) : حينمـا استحدث المشرع طريقة الطعن فى الأحكام الادارية أمام المحكمة الادارية العليا فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ لم يوضح طبيعة هذا الطعن ، ولم يذكر له اسما من أسماء طرق الطعن المعـروفة • ولكن لما كانت الأسباب التى حددها المشرع للطعن فى الأحكام الادارية ، هى أسباب قانونية بحت ، فقد تبادر الى الذهن أن هذا الطعن هو طعن بالنقض على النحو المقرر فى قانون المرافعات • ولكن المحكمة الادارية العليا – غداة انشائها مباشرة – رفضت التقيد بتلك الأحكام • وهى وان لم ترفض التسمية ، فانها حرصت على أن تؤكد الطبيعة الذاتية للنقض الادارى • ومن أوائل أحكامها فى هذا الصـدد ، حكمها الصـادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ حيث تقول : « ومن حيث انه يجب التنبيه بادىء الرأى الى أنه لا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدنى ونظام الطعن الادارى سواء فى شكل الاجراءات أو كيفية سـيرها أو فى مدى سلطة المحكمة العـليا بالنسبة للأحكام موضـوع الطعن أو كيفية الحكم فيـه ، بل مرد ذلك الى النصوص القانونية التى تحكم الطعن المدنى وتلك التى تحكم الطعن الادارى ، وقد تتفقان فى ناحية وتختلفان فى ناحية أخرى • فالتطابق قائم بين النظامين من حيث تبيان الحالات التى تجيز الطعن فى الأحكام ، والتى بينتها المادتان ٤٢٥ و ٤٣٢ ، من قانون المرافعات المدنية والتجارية ، ورددتها المادة ١٥ من القـانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشـأن تنظيم مجلس الدولة • ولكنه غير قائم سواء بالنسـبة الى ميعـاد الطعن أو شكله أو اجراءاته أو كيفية الحكم فيه ، اذ لكل من النظامين قواعده الخاصة فى هذا الشأن مما قد يمتنع معه اجراء القياس لوجود الفارق اما من النص أو من اختلاف طبيعة الطعن اختلافا مرده أساسا الى التباين بين طبيعة الروابط التى تنشأ بين الادارة والأفراد فى مجالات

---

(١) راجع فى هذا الموضوع رسالة الدكتور عبد العزيز خليل بديوى ، التى اعدت تحت اشرافنا بعنوان « الطعن بالنقض ، والطعن أمام المحكمة الادارية العليا ، دراسة مقارنة » طبعة سنة ١٩٧٠ .

القانون العــام ، وتلك التى تنشأ بين الأفراد فى مجالات القــانون الخاص (١) » .

ثم جاءت ممارسة المحكمة الادارية العليا لحقها فى رقابة الأحكام الادارية على نحو يؤكد الطبيعة الذاتية لهذا الطعن ، ويقطع بأنه أبعد ما يكون عن الطعن بالنقض حتى فى صــورته الادارية المقررة أمام مجلس الدولة الفرنسى (٢) . فالمحكمة الادارية العليا ، كمــا سنرى تفصيلا فيما بعد :

أولا : لم تتقيد بالأسباب المحددة فى النصوص لالغــاء الأحكام الادارية ، وخولت نفسها سلطة كاملة فى فحص الموضوع بصورة شاملة كما لو كانت جهة استئنافية .

ثانيا : لم تتقيد المحكمة بطلبات الطاعن ، سواء أكان أحد الأفراد أو هيئــة المفوضــين ، وذلك سواء فيما يتصــل بموضوع النزاع ، أو بأسباب الالغاء .

ثالثا : جرت المحكمة باستمرار على الفصــل فى موضوع النزاع اذا قضت بالغاء الحكم المطعون فيــه ، ولم تستثن من ذلك الا حالة واحدة ، هى أن يكون الحكم الملغى قد قضى بعدم اختصاص المحكمة بنظر الموضوع .

رابعا : جرت المحكمة على قبول الطعن من الخارجين عن الخصومة اذ ألحق الحكم المطعــون فيــه بهم ضررا ، وذلك من تاريخ علمهم بالحكم .

---

(١) الطعن رقم ١٥٦ لسنة ١ قضــائية ، مقــدم من رئيس هيئــة المفوضين فى حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٢ يونية سنة ١٩٥٥ فى الدعوى رقم ٤٤٩٩ لسنة ٨ قضائية المرفوعة من الســيد على حسن الدرس : بالغاء قرار صادر باحالته الى المعاش .

(٢) راجع فى أحكام الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفــرنسى ، الكتاب الثانى من هذا المطول .

ويتضح من هذه الخطوط الكبرى أن الطعن أمام المحكمة الادارية العليا قد جمع بين ملامح معظم الطعون المعروفة ، كالنقض والاستئناف ومعارضة الخصم الثالث !! ولهذا فاننا نرى أن خير حل لمعالجة هذا الغموض ، أن يصدر قانون الاجراءات الادارية الذى طال انتظاره ، وأن تنشأ المحاكم الادارية الاقليمية ذات الاختصاص العام فى المنازعات الادارية •

وفيما يلى نعرض لأحكام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وفقا لما استقر عليه قضاؤها ، وفى ظل التعديل الذى استحدثه المشرع بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ ، ثم نقله الى القانون الحالى •

الفصل الأول

شروط قبول الطعن

١ — اذا كانت أحكام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا قد تقررت فى المواد ١٥ و ١٦ و ١٧ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، فان المحكمة الادارية العليا قد حرصت من أول الأمر على توضيح أن باقى أحكام الطعن تستمد من أحكام قانون المرافعات ، على الأقل فيما لا يتعارض مع ما نص عليه المشرع صراحة فى المواد الثلاث المشار اليها ، أو مع طبيعة المنازعات الادارية • ومن أحكام المحكمة الادارية العليا — على سبيل المثال — فى هذا الخصوص :

— حكمها الصادر فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ (س ٢ ص ٩١) بخصوص الأخذ بالأحكام المتعلقة بترك الخصومة أو بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعى • فبعد أن أوضحت المحكمة فى حكمها المشار اليه أن الأحكام الادارية فى فرنسا مستقرة على تطبيق تلك الأحكام فى مجال الخصومات الادارية استطردت قائلة : « واذا كان ما تقدم هو المسلم فى الفقه والقضاء الادارى الفرنسى كأصل من الأصول العامة ، على الرغم من أنه لم يرد فى قانون مجلس الدولة الفرنسى نص خاص

فى هذا الشأن ، فانه يكون أولى بالاتباع فى مصر اذ أحالت المادة ٧٤ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شـأن تنظيم مجلس الدولة الى تطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص خاص . وقد تكلم هذا القانون فى المواد ٣٠٨ الى ٣١٢ عن ترك الخصومة ، وعن النزول عن الحكم وعن الحق الثابت فيه ، كما تكلم فى المادة ٣٧٧ عن عدم جواز الطعن فى الحكم ممن قبـله ، فقرر أحكاما تعتبر فى الواقع من الأمر ترديدا لتلك الأصول العامة » .

— حكمها الصادر فى ٧ أبريل سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٥٥٤) حيث تؤكد « ... انه لتحديد ما يجوز وما لا يجوز الطعن فيه أمام هذه المحكمة الادارية العليا من أحكام ، يتعين الرجوع فى ذلك الى قانون المرافعات المدنية والتجارية ، ما دام قانون مجلس الدولة لم يتعرض لذلك ، واقتصر على بيان الأحوال التى يجوز الطعن فيها على الأحكام الصادرة من محكمة القضـاء الادارى أو المحاكم الادارية ، أو المحاكم التأديبية . أما تقسيم الأحكام من حيث الحجية المترتبـة عليها الى قطعية وغير قطعية ، ومن حيث قابليتها للطعن فيها الى أحكام ابتدائية وانتهائية وحائزة لقوة الشىء المحكوم فيه وباتة ، ومن حيث صدورها فى مواجهة المحكوم عليه أو فى غيبته الى حضورية وغيابية ، ومن حيث قابليتها للطعن المبـاشر الى أحكام يجوز الطعن فيها فور صـدورها ، وأحكام لا يجوز الطعن فيها الا مع الطعن الصـادر فى موضوع الدعوى ، فان المرد فى ذلك كله وفى مجال المنازعات الادارية ، الى أحكام قانون المرافعات بالتطبيق لنص المادة الثالثة من القـانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ » .

٢ — ولقد أعاد المشرع النص على أحكام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، على النحو الذى نوضحه فى التفاصيل التالية . وفيما يلى نشرح أحكام الطعن فى الأحكام والقرارات التأديبية . أما بالنسـبة لأحكام الطعن الأخرى فاننا نحيل الى الكتاب الثانى من هذا المطول .

الفرع الأول

الأحكام التى يجوز الطعن فيها

١ — تنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ما يلى : « يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى الأحكام الصادرة من ••• المحاكم التأديبية » •

٢ — ولقد رأينا فيما سبق ، أن المحاكم التأديبية تصدر أحكاما مبتدأة بالنسبة للعاملين الحكوميين • أما بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، فان المحاكم التأديبية تصدر أحكامها بالتأديب اما ابتداء ، واما تعقيبا على جهات أخرى تملك توقيع العقوبة ، على النحو الذى شرحناه فيما سلف •

ثم ان المشرع قد أباح الطعن فى جميع الأحكام الصادرة ضد العاملين الحكوميين الخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • أما بالنسبة الى العاملين فى القطاع العام ، فان المشرع كان وما يزال يميل الى تقييد الطعون ، والى وضع حد لدارج الطعون • وقد تجلى ذلك فى الفقرة الأخيرة من البند رقم خمسة من المادة ٨٤ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والتى تقول : « وفى جميع الحالات السابقة الواردة فى البنود من ١ الى ٤ من هذه المادة ، تكون القرارات الصادرة بالبت فى التظلم ، وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية • » أما حيث تتصدى المحكمة التأديبية للموضوع لأول مرة ، فان أحكامها تخضع للطعن أمام المحكمة الادارية العليا ، حتى لا يحرم العامل من فرصة التظلم من العقوبة •

ولا يقتصر الطعن على أحكام المحكمة التأديبية الصادرة بتوقيع جزاء أو بعدم الاختصاص ، بل يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى القرارات الصادرة من المحكمة التأديبية بمد مدة وقف الموظف

عن العمل وبصرف أو عدم صرف جانب من مرتبه على النحو السابق توضيحه فى موضعه .

٣ — ولقد قررت المحكمة الادارية العليا — فى حكمها الصادر فى ٧ ابريل سنة ١٩٦٢ (سبق) — اعمالا لقواعد قانون المرافعات ، أنه لا يجوز الطعن فى الأحكام التى تصدر قبل الفصل فى الموضوع بقولها : « سلك المشرع المصرى فى قانون المرافعات الجديد مسلكا وسطا ، بعدم التمييز بين الأحكام التمهيدية والتحضيرية ، وقرر عدم جواز الطعن فى الأحكام التى تصدر قبل الفصل فى الموضوع ، ولا تنتهى بها الخصومة كلها أو بعضها ، فيطعن فيها مع الطعن فى الحكم الصادر فى الموضوع توفيرا للوقت والجهد والمال . واستنادا الى هذا المبدأ ، قضت المحكمة الادارية العليا بعدم قبول الطعن فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى بندب خبير هندسى لمعاينة الأعمال التى قام بها المدعى . وبذات المعنى حكمها الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١٢٩) حيث رفضت المحكمة الطعن فى الحكم الصادر بندب خبير حساب الأداء مهمة معينة « لأنه من الأحكام الصادرة قبل الفصل فى الموضوع والتى لا تنهى الخصومة » .

٤ — ويجوز الطعن فى الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ استقلالا . ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذه القاعدة غداة انشائها . فهى فى حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (س ١ ، ص ٦٤) تقرر : « أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الادارى ، وان كان حكما مؤقتا ، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الالغاء ، الا أنه حكم قطعى ، وله مقومات الأحكام وخصائصها ، ويحوز قوة الشىء المقضى فيه فى الخصوص الذى صدر فيه ، طالما لم تتغير الظروف . وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الادارية العليا استقلالا ، شأنه فى ذلك شأن أى حكم انتهائى » .

٥ — على أن أكبر توسع من المحكمة فى هذا المجال ، هو ما يتصل بقبول الطعن أمامها مباشرة فى القرارات الصادرة من مجالس التأديب. ذلك أن المشرع المصرى ، بعد أن كان يكل التأديب الى مجالس ادارية ،

تشكل من عناصر يغلب عليها الطابع الادارى ، نقل هذا الاختصاص — بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — الى محاكم تأديبية تصدر أحكاما • ولكن بعد صدور هذا القانون الأخير ، بقيت بعض طوائف من الموظفين تحاكم أمام مجالس تأديبية • ولقد استقر الفقه والقضاء فيما سبق ، على أن هذه المجالس تصدر قرارات ادارية لا أحكاما • وأقر المشرع المصرى هذا المعنى ، اذ أدرج بين القرارات التى يجوز أن يطعن فيها بدعوى الالغاء ، القرارات التى تصدر من جهات ادارية ذات اختصاص قضائى ، وكانت مجالس التأديب أبرز مثال لهذه الجهات • ولكن المحكمة الادارية العليا عدلت عن هذا المسلك فى خصوص الطعن فى القرارات الصادرة من مجالس تأديبية • وقد بدأت هذا التحول بخصوص بعض الطعون المرفوعة فى الاقليم الشمالى من الجمهورية العربية المتحدة — قبل الانفصال — والذى لم يطبق فيه القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ • ثم استقرت على ذات المبدأ بالنسبة الى المجالس التأديبية التى ما تزال تمارس الاختصاص بالتأديب بالنسبة الى بعض طوائف الموظفين الذين لا يخضعون لقانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ومن قبله القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) •

ولقد كان أول حكم للمحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ، هو حكمها الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (فى القضية رقم ٢١ لسنة ٢ قضائية والقضية رقم ٢٣ لسنة ٢ قضائية أثناء انعقادها فى دمشق س ٥ ، ص ٨١٤) ولأهمية هذا الحكم الانشائى • فاننا نقتبس منه الفقرات التالية :

تقول المحكمة : « لئن كان الشارع قد ناط بالمحكمة الادارية العليا فى الأصل مهمة التعقيب النهائى على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية فى الأحوال التى بينتها المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة ، حتى تكون كلمتها القول الفصل فى تأصيل أحكام القانون الادارى وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع التناقض فى الأحكام ، الا أن هذا لا يمنع الشارع من أن يجعل لها فى حدود هذه

المهمة استثناء ، التعقيب على بعض القرارات الادارية الصادرة من الهيئات التأديبية ، لحكمة يراها قد تجد سندها من حيث الملاءمة التشريعية فى اختصار مراحل التأديب حرصا على حسن سير الجهاز الحكومى • كما قد تجد سندها القانونى فى أن قرارات تلك الهيئات وان كانت فى حقيقتها قرارات ادارية ، الا أنها أشبه ما تكون بالأحكام ، ولكنها ليست بالأحكام ما دام الموضوع الذى تفصل فيه ليس منازعة قضائية بل محاكمة مسلكية تأديبية • ومن ثم يسقط التحدى بالمفارقة بين القرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية فى الاقليم المصرى بالتطبيق للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وبين مثيلاتها الصادرة من المجالس التأديبية بالاقليم السورى بالتطبيق للمرسوم التشريعى رقم ٣٧ الصادر فى ٥ من شباط (فبراير) ١٩٥٠ ؛ فجميعها قرارات ادارية بجزاءات تأديبية فى مؤاخذات مسلكية تنشىء فى حق الموظفين الصادرة فى شأنهم مراكز قانونية جديدة ، ما كانت لتنشأ من غير هذه القرارات • بينما القرارات القضائية انما تقرر فى قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده • ولا يغير من هذه الحقيقة أن يعبر عن الهيئة التأديبية بلفظ المحكمة ، كما فعل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، اذ العبرة بالمعانى لا بالألفاظ والمبانى •

« وليس بدعا فى التشريع أن يطعن رأسا فى قرار ادارى أمام المحكمة الادارية العليا ، اذ لهذا نظير فى النظام الفرنسى حيث يطعن رأسا أمام مجلس الدولة الفرنسى بهيئة نقض فى بعض القرارات الادارية • وقد كان هذا هو الشأن فى تمييز القرارات التأديبية الصادرة من المجالس التأديبية فى الاقليم السورى اذ كانت قابلة للطعن طبقا للمادة ٢٨ من المرسوم التشريعى سالف الذكر أمام الغرفة المدنية بمحكمة التمييز بعد أن ألغى مجلس الشورى بالقانون رقم ٨٢ الصادر فى ٣١ من كانون الثانى (يناير) ١٩٥١ ، سواء من قبل الموظف أو من قبل الادارة المختصة ؛ وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ ، لعيب فى الشكل أو مخالفة القانون ؛ دون أن يكون للمحكمة المذكورة بأى حال أن تبحث فى مادية الوقائع • ومفاد ذلك أن المرسوم التشريعى

المشار اليه قد ناط بمجلس التأديب فى الاقليم السورى مهمة المحاكمات المسلكية المتعلقة بالموظفين الخاضعين لقانون الموظفين الأساسى كدرجة تأديبية وحيدة ، لا يطعن فى قرارها الا بطريق التمييز على الوجه السالف بيانه ، فاختصر بذلك اجراءات التأديب ومراحله كى يفصل فيه على وجه السرعة.وهذا التنظيم فى التأديب هو الذى انتهى اليه الشارع فى الاقليم المصرى بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، فبعد أن كان التأديب يمر فى اجراءات مطولة وفى مرحلتين ابتدائية واستئنافية ثم يطعن فى القرار التأديبى النهائى أمام المحاكم الادارية أو محكمة القضاء الادارى بحسب الأحوال ، ثم فى أحكام هذه أو تلك أمام المحكمة الادارية العليا ، اختصر الشارع هذه الاجراءات والمراحل ، وجعل التأديب فى مرحلة وحيدة أمام هيئة تأديبية عبر عنها بالمحكمة التأديبية ، يطعن فى قراراتها رأسا أمام المحكمة الادارية العليا للأسباب المشار اليها آنفا ، والتى أفصحت عنها المذكرة الايضاحية للقانون المذكور بقولها :

« ويقوم المشروع على أساس تلافى العيوب التى اشتمل عليها النظام الحالى فى شأن المحاكمات التأديبية . ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية: (١) تعدد مجالس التأديب التى تتولى المحاكمة (٢) بطء اجراءات المحاكمة . (٣) غلبة العنصر الادارى فى تشكيل مجالس التأديب ، وذلك أنه طبقا للقانون ٢١٠ سنة ١٩٥١ تتعدد المجالس التى تتولى المحاكمات التأديبية . وما من شك فى أن هذا التعدد ضار بهذه المحاكمات فضلا عما تثيره من التعقيبات ، لذلك نص المشرع على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان تختص احداهما بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثانية وتتولى الأخرى محاكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ، وبذلك قضى على التعدد المعيب الذى احتواه النظام الحالى . وقد قضى المشروع على ما يعيب النظام الراهن من بطء فى اجراءات المحاكمة التأديبية وذلك بنصوص صريحة.. ذلك أن طول الوقت الذى تستغرقه اجراءات المحاكمة التأديبية ضار بالجهاز الحكومى من ناحيتين :

(١) ان ثبوت ادانة الموظف بعد وقت طويل يفقد الجزاء الذى يوقع عليه كل قيمة من حيث ردعه هو وجعله العقاب عبرة لغيره لأن العقاب يوقع فى وقت يكون قد انمحى فيه أثر الجريمة التى وقعت من الأذهان • (٢) ان من الخير ألا يظل الموظف البرىء معلقا أمره مما يصرفه عن أداء عمله الى الاهتمام بأمر محاكمته ••• كما يدخل فى هذا المجال أن المشرع عدل عما كان يقضى به القانون الحالى من جواز استئناف القرارات التأديبية لما يترتب على اباحة الاستئناف من اطالة اجراءات المحاكمة • وبكل هذه التعديلات يستقر وضع الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية فى وقت قريب • واذا كان النظامان التأديبيان فى كل من الاقليمين المصرى والسورى — قبل العمل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ — قد أصبحا متماثلين فى جوهرهما من حيث اختصار اجراءات ومراحل المحاكمة التأديبية وصارا كلاهما مقصورا على مرحلة موضوعية وحيدة لا تقبل التعقيب الا بطريق التمييز فى النظام السورى وما يماثله — وهو الطعن أمام المحكمة الادارية العليا — فى النظام المصرى ، وبذلك تلاقى النظامان وسارا فى خط واحد للحكمة التشريعية عينها بحيث لا يتصور أن يكون الشارع قد قصد فى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة العودة بنظام التأديب فى الاقليم السورى الى تعدد مراحل التأديب وطول اجراءاته ، وهى عيوب كانت تعتور الى ما قبيل القانون المشار اليه ، نظام التأديب فى الاقليم المصرى مما أدى الى علاجها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ • والقول بغير ذلك فيه تحريف لقصد الشارع ومسخ لفهم القانون على وجه ينتكس بالنظام السورى الى مساوىء وعيوب أفصح الشارع عنها من قبل غير مرة ، ويؤدى فى الاقليم السورى الى الاخلال • فلا وجه والحالة هذه الى الاخلال بما استقرت عليه الأوضاع وذلك تحت ستار تأويل نصوص قانون مجلس الدولة الموحد تأويلا لا تحتمله هذه النصوص بمقولة ان قرارات المحاكم التأديبية فى الاقليم الجنوبى هى أحكام على عكس قرارات المجالس التأديبية فى الاقليم الشمالى • وتلك مجرد حجة لفظية داحضة ، فجميعها قرارات ادارية فى حقيقتها ، وليست أحكاما قضائية كما سلف ايضاحه ، بل ان الشارع فى القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وان

كان قد غلب العنصر القضائى فى تشكيل هيئة التأديب التى عبر عنها بالمحاكم التأديبية ، الا أنه لم يعتبر قراراتها أحكاما قضائية وان كان شبهها بالأحكام ، فقال فى هذا الصدد فى المذكرة الايضاحية ما نصه :

« وقد حرص المشرع على تغليب العنصر القضائى فى تشكيل المحاكم التأديبية وذلك بقصد تحقيق هدفين : (١) توفير ضمانة واسعة لهذه المحاكمات لما يتمتع به القضاة من حصانات يظهر أثرها ولا ريب فى هذه المحاكمات ، ولأن هذه المحاكمات أدخل فى الوظيفة القضائية منها فى الوظيفة الادارية (٢) صرف كبار موظفى الدولة الى أعمالهم الأساسية وهى تصريف الشئون العامة ؛ وذلك باعفائهم من تولى هذه المحاكمات التى تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذى ينصب أساسا على ادارة المرافق العامة الموكولة اليهم . أما هذه المحاكمات فمسألة عارضة تعطل وقتهم » وغنى عن القول أن اعتبار المحاكمات التأديبية أدخل فى الوظيفة القضائية منها فى الوظيفة الادارية — على حد تعبير المذكرة الايضاحية — ليس معناه أنها فى ذاتها خصومات قضائية تنتهى بأحكام بالمعنى المقصود من هذا ؛ وانما هى فقط شبيهة بها وان كانت ليست منها (١) .

« يضاف الى ما تقدم أن المادة ٨٠ من القانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم الجامعات فى الجمهورية العربية المتحدة ، بعد اذ نصت على أن تكون محاكمة أعضاء هيئة التدريس بجميع درجاتهم أمام مجلس تأديب يشكل من وكيل الجامعة رئيسا ومستشار من مجلس

---

(١) بمثل هذا المبدأ قضت المحكمة فى ذات الجلسة فى القضايا ارقام ١ لسنة ١ ق و ٢٨ لسنة ٢ ق و ٣٢ لسنة ٢ قضائية و ٣ و ٦ و ٨ لسنة ٢ قضائية . وأضافت فى القضايا الثلاثة الأخيرة الى المبدأ قولها :

« ومن حيث انه لكل ما تقدم تكون جهة الادارة — اذ طعنت فى قرار مجلس التأديب بالاقليم الشمالى أمام المحكمة الادارية بدمشق — دون ان ترفع الطعن فى هذا القرار رأسا أمام المحكمة الادارية العليا — قد تنكبت الطريق السليم الذى رسمه القانون فى النظام التأديبى ، سواء فى الاقليم الشمالى أو الاقليم الجنوبى على النحو المفصل آنفا والذى هدف فيه الى الاختصار والتبسيط فى مراحل التأديب واجراءاته ، ويتعين — والحالة هذه — رفض الطعن . والادارة وشأنها فى سلوك الطريق القانونى السليم ، ان كان ما زال لذلك وجه شكلا ... » .

الدولة وأستاذ ذى كرسى من كلية الحقوق يعينه مجلس الجامعة سنويا عضوين ، نصت فى فقرتها الأخيرة على أنه « وتسرى بالنسبة للمحاكمة أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه على أن تراعى بالنسبة للتحقيق والاحالة الى مجلس التأديب أحكام المادة ٧٦ من هذا القانون ، فأكد هذا النص بما يقطع كل شبهة التزام الشارع اسياسة عينها التى نظم على أساسها التأديب بوجه عام بالنسبة الى الموظفين كافة ، من حيث اختصار مراحله بقصره على محاكمة وحيدة أمام هيئة تتوافر فيها الضمانات اللازمة ، على أن يتاح التعقيب على القرار التأديبى الصادر منها أمام المحكمة الادارية العليا ، وهو ما نصت عليه المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى أحال اليه القانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه ، تلك المادة التى تقضى بأن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا » •

والواقع أن هذا الحكم المطول للمحكمة الادارية العليا ، وان كشف عن ضرورة توحيد نظام التأديب ، على أساس الحكمة التى أفصح عنها المشرع فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه ، فان القياس الذى أقامه بين المجالس التأديبية والمحاكم التأديبية ، هو قياس مع الفارق : ذلك أن مجالس التأديب تتكون من عناصر ادارية ، تنقصها ضمانات القضاء • ولهذا فالمسلم به أنها تصدر قرارات ادارية لا أحكاما • واذا كانت بعض قرارات تلك المجالس يطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسى ، فمرجع ذلك الى نصوص صريحة فى معظم الأحوال ، والى اعتراف مجلس الدولة لبعض تلك المجالس بأنها محاكم بالنظر الى المعايير التى يطبقها فى هذا الشأن والتى أشرنا اليها فى الكتاب الأول من هذا المؤلف • أما لدينا ، فان المحاكم التأديبية ، هى محاكم بمعنى الكلمة ، والمشرع أضفى على أحكامها هذه الصفة • ومن ثم فلسنا بحاجة الى تلمس معيار للتعرف على طبيعة ما يصدر منها ، فالمعيار يلجأ اليه عند عدم النص • ومن ثم فلا يجدى فى هذا السبيل الاحتجاج بأن المحاكم التأديبية لا تصدر أحكاما وفقا للمعيار الموضوعى فى تمييز الأحكام • ثم ان المحكمة

الادارية العليا ، اذا كانت قد قاست الأحكام على القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، فانها لم تفصح عما اذا كانت سوف تسير فى هذا القياس الى النهاية . بمعنى أنها وقد أجازت الطعن أمامها رأسا فى القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، فهل سوف تعامل هذه القرارات معاملة الأحكام القضائية أم القرارات الادارية ، والفرق بينها كبير ، لا سيما فيما يتعلق بطلبات التعويض ؟! واذا استبقت للقرارات الصادرة من مجالس التأديب صفتها تلك ، فهل تجرى عين المعاملة على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ، باعتبار أن هذه الأحكام هى فى طبيعتها قرارات ادارية ؟!

وبالرغم من هذا النقد ، فان المحكمة الادارية العليا قد أصرت على مسلكها منذ أن اعتنقه • ويتضح هذا من حكمها الصادر فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (المجموعة ، س٨ ص٣٣٥) فقد صدر على أحد موظفى جامعة عين شمس قرار بالفصل من المجلس التأديبى الخاص بالموظفين الاداريين والذين لا يخضعون لنظام المحاكم التأديبية وفقا لقانون تنظيم الجامعات • وذهب الموظف المحكوم عليه للطعن فى هذا القرار أمام المحكمة الادارية العليا مباشرة وقدم طلبا الى مفوض الدولة أمام تلك المحكمة بطلب معافاته من رسوم الطعن للفقر ، فحول طلبه الى مفوض محكمة القضاء الادارى بوصف أن القرار المطعون فيه ليس بحكم يطعن فيه رأسا أمام المحكمة الادارية العليا • ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقبل التحويل ، وقضت مرة أخرى بأن « قرار مجلس التأديب المطعون فيه ، الصادر بعزل الطاعن ما هو الا حكم يسرى عليه ما يسرى على أحكام العزل الصادرة من المحاكم التأديبية ، أى يكون الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا ، ويكون لزاما على المفوض أن يطعن فيه اذا ما طلب صاحب الشأن ذلك » •

وظلت المحكمة الادارية العليا تلتزم هذا المسلك حتى ١٩٨٣/١٢/٢٧ • وفى هذا التاريخ أخذت المحكمة بالرأى الذى نادينا

به ، وذلك فى الطعن المقيد برقم ٢٤٩ لسنة ٢٢ قضائية (١) . ففى هذه القضية قدم طعن أمام المحكمة فى قرار صادر من مجلس تأديب أمام محكمة تأديب الاسكندرية الابتدائية . وحينما عرضت المحكمة الادارية العليا للطعن ، قررت — لأول مرة — العدول عن قضائها السابق ، وناقشت هذا القضاء بقولها : « ومن حيث ان قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على الحكم باختصاصها بنظر ما يقدم اليها من طعون فى قرارات مجالس التأديب التى لا تخضع لتصديق من جهات ادارية عليا ، وقام هذا القضاء على أن قرارات مجالس التأديب وان كانت فى حقيقتها قرارات ادارية صادرة من لجان ادارية ، الا أنها أشبه ما تكون بأحكام المحاكم التأديبية التى تختص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعن فيها طبقا للمادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة ؛ وأن هذا النظر يجد سنده القانونى فى أن قرارات مجلس التأديب تماثل الأحكام التأديبية من حيث أنها جميعا تتضمن جزاءات تأديبية فى مؤاخذات مسلكية بشىء فى حق العاملين الصادرة فى شأنهم مراكز قانونة جديدة ما كانت لتنشأ من غيرها . كما يجد سنده من حيث الملاءمة التشريعية فى تقريب نظام التأديب الذى كان معمولا به فى الاقليم السورى ابان الوحدة ، الى نظام التأديب المعمول به فى مصر ، المستحدث بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وفى اختصار مراحل التأديب ، حرصا على سرعة الفصل فى المخالفات التأديبية .. »

وبعد أن استعرضت المحكمة التطورات التى طرأت على نظام التأديب فى مصر ، حتى صدور قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وما تضمنه من نصوص فى هذا الخصوص ، استطردت قائلة : « ومن حيث ان المستفاد من النصوص المتقدمة أن المشرع أعاد تنظيم المساءلة التأديبية للعاملين فى الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، وذلك على نسق جديد ، جعل المحكمة التأديبية مشكلة كلها من قضاة ، تختص بالمساءلة

---

(١) المقدم من السيد حسن حسين محمد الجمال ، ضد السيد وزير العدل بصفته ، عن القرار الصادر من مجلس تاديب محكمة الاسكندرية الابتدائية فى الدعوى رقم ٩ لسنة ١٩٧٣ بجلسة ١٩٧٤/٢/٦ .

التأديبية للعاملين الذين يحالون اليها من النيابة الادارية ، كما تختص بالطعون فى الجزاءات التأديبية التى توقعها جهات العمل المشار اليها على العاملين بها ... وأحكام المحاكم التأديبية ... يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا ...

« ومن حيث انه فى ضوء التنظيم الجديد للتأديب المشار اليه ، تعتبر قرارات مجالس التأديب ، قرارات تأديبية صادرة عن جهات العمل ، يجوز للعاملين الذين صدرت ضدهم هذه القرارات الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية المختصة ، وليس أمام المحكمة الادارية العليا .. ويجدر بالملاحظة أن قرارات مجالس التأديب ، وان كانت تعتبر من القرارات الادارية الصادرة من لجان ادارية ذات اختصاص قضائى ، التى يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الادارى طبقا للمادة العاشرة ، البند ثامنا ، والمادة ١٣ من قانون مجلس الدولة ، الا أن هذه القرارات صادرة من سلطة تأديبية ، وبهذه الصفة يكون الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية ، طبقا للنصوص المشار اليها (فى الحكم) وطبقا للقاعدة العامة فى تفسير القوانين التى تقضى بأن النص الخاص يقيد العام ... ولا يغير من الطبيعة الادارية للقرارات الصادرة من مجالس التأديب ، ولا يجعلها أحكاما تماثل تلك التى تصدر من المحاكم أو الجهات القضائية الأخرى ، ما نصت عليه المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية من أنه (لا توقع العقوبات الا بحكم من مجلس التأديب) فمجرد الاستناد الى كلمة حكم ، يعتبر حجة داحضة ، كما هو مسلم به من أن العبرة فى التفسير بالمعانى دون الألفاظ والمبانى . وما نصت عليه المادة ١٦٧ من القانون المذكور من تشكيل مجالس التأديب الخاصة بموظفى المحاكم والنيابات برئاسة أحد أعضاء الهيئة القضائية ، واشتراك عضو من النيابة العامة ، وعضو من الادارة العامة (كبير الكتاب أو كبير المحضرين أو رئيس القلم الجنائى) . وواضح من هذا التشكيل غلبة العنصر القضائى ، ذلك أن مجالس التأديب المشار اليها ، شأنها شأن كثير من اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائى ، قد يرأسها أو يشترك فى عضويتها ، عضو أو أكثر من الهيئة القضائية ، مثل لجان فحص الطعون الانتخابية

لعضوية مجلس الشعب ، فهى لجان ادارية لأن تشكيلها ليس قضائيا صرفا ، وانما يشترك فيه عنصر من الادارة العامة ، وهى ذات اختصاص قضائى لأن عملها من طبيعته النشاط القضائى • وقد حسم القضاء الادارى منذ نشأته موضوع تكييف القرارات الصادرة من اللجان المذكورة بأنها قرارات ادارية ، وتبنى المشرع هذا التكييف فى قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ••• وذلك بنصه على اختصاص محاكم مجلس الدولة وحدها بالفصل فى الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائى • وقد آل هذا الاختصاص بالنسبة الى مجالس التأديب من محكمة القضاء الادارى الى المحكمة التأديبية المختصة ••• »

وانتهت المحكمة الادارية العليا — بعد العرض السابق — الى الحكم : « بعدم اختصاصها بنظر الطعن ، وباحالته الى المحكمة التأديبية بالاسكندرية للاختصاص وحددت لنظره جلسة ١٩٨٤/١/٢١ »

ولكن هذا العدول — الذى يتفق مع الأحكام والمبادىء المطبقة فى مصر فى هذا الخصوص ، وعلى النحو الذى أوضحه الحكم ، والذى يتفق كلية مع وجهة النظر التى أيدناها — نقول ان هذا العدول لم يستمر طويلا ، اذ سرعان ما طرح أمره ، على « الدائرة التنسيقية » التى استحدثها المشرع عندما عدل قانون مجلس الدولة وأضاف اليه المادة ٤٥ مكررا بمقتضى القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ (١) ، وأصدرت فيه حكمها يوم ١٥ ديسمبر سنة ١٩٨٥ (الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ القضائية) • وبمقتضى هذا الحكم عادت المحكمة الادارية العليا ، الى مسلكها القديم ، القائم على معاملة القرارات النهائية لمجالس التأديب ، معاملة الأحكام التأديبية ، من حيث خضوعها للطعن مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا ، وأوجزت أسباب العدول ، التى أقامت عليها قضاءها فيما يلى : « ومن حيث ان قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على الحكم باختصاصها بنظر ما يقدم اليها من طعون فى قرارات

(١) سوف نشرح احكام هذا الطعن المستحدث ، والذى اطلقنا عليه التسمية السابقة لأنها اقرب للدلالة على معناه .

تلك المجالس (المجالس التأديبية) الا أن الدائرة الثالثة بالمحكمة الادارية العليا عدلت عن هذا المبدأ ، وقضت فى عدة طعون بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٨٣ ، بعدم اختصاص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعون فى قرارات مجالس التأديب ... ومن حيث ان الشارع رأى لاعتبارات معينة ، بالنسبة لبعض فئات محددة من العاملين ، أن يكل أمر تأديبهم الى مجالس مشكلة تشكيلا خاصا ، وفقا لأوضاع واجراءات بعينها رسمها القانون ... وتفصل هذه المجالس التأديبية فى ذات أنواع المنازعات التى تفصل فيها المحاكم التأديبية ، وتسير فى اجراءاتها بمراعاة الأحكام المنصوص عليها فى القوانين المنظمة لها ، وفى كنف قواعد أساسية كلية هى تحقيق الضمان ، وتوفير الاطمئنان ، وكفالة حق الدفاع للعامل المثارة مساءلته التأديبية ، وتؤدى هذه المجالس ذات وظيفة تلك المحاكم بالفصل فى المساءلة التأديبية : فكلاهما سلطة تأديبية ، تفصل فى محاكمة مسلكية تأديبية ، وتوقع جزاءات تأديبية من نفس النوع ، على من يثبت اخلاله بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها . والقرارات التى تصدرها مجالس التأديب التى لم يخضعها القانون لتصديق جهات ادارية عليا ، قرارات نهائية ، لا تسرى عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الادارية ، فلا يجوز التظلم منها أو سحبها أو تعقيب جهة الادارة عليها ، بل تستنفد تلك المجالس ولايتها باصدار قراراتها ، ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها ، كما ينغلق ذلك على الجهات الادارية . لذلك فان قرارات هذه المجالس أقرب فى طبيعتها الى الأحكام التأديبية ، منها الى القرارات الادارية ، فلا يجوز أن توصف بأنها قرارات نهائية لسلطات تأديبية بالمعنى المقصود فى البند تاسعا من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ، وهى القرارات التى تختص بنظرها المحاكم التأديبية ، كما أنها ليست من القرارات الادارية التى تدخل فى اختصاص محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية . وتأسيسا على كل ما سلف ، فانه يجرى على قرارات هذه المجالس بالنسبة الى الطعن فيها ما يجرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ، أى يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا عملا بنص المادتين ٢٢ و ٢٣ من قانون مجلس الدولة » .

واذا كان الحكم المشار اليه قد حسم النزاع حول هذا الموضوع ، فاننا ما زلنا نرى أنه يتعين على المشرع أن يعيد النظر فى النظام التأديبى للعاملين : فمن غير المستساغ أن يحاكم جانب منهم أمام « محكمة تأديبية » وأن يحاكم بعضهم الآخر أمام « مجالس تأديبية » ومن المسلم أن الضمان أمام المحاكم أوفى وأكمل منه أمام مجالس التأديب ، حتى ولو اشترك فى عضويتها عناصر قضائية (١) .

وننبه أخيرا الى أن القرارات التأديبية الصادرة من مجالس تأديب ، والتى يجوز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا — وفقا للمبادىء المستقرة لها — هى القرارات النهائية ، والتى ليست بحاجة الى تصديق من جهة ادارية عليا . أما اذا كانت قرارات المجلس التأديبى بحاجة الى تصديق فانه يسرى عليها ما يسرى على القرارات الصادرة من الرؤساء الاداريين ، من حيث وجوب الطعن فيها أولا أمام المحكمة الادارية أو محكمة القضاء الادارى بحسب الأحوال . نجد هذا المعنى واضحا فى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٨ فبراير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٦٣٦) حيث تؤكد أن قرار لجنة العمد والمشايخ الصادر بالتأديب ، لا يعدو « أن يكون قرارا تحضيريا للقرار النهائى الذى يصدره وزير الداخلية . وبهذه المثابة لا تعتبر القرارات الصادرة من لجنة العمد والمشايخ من قبيل القرارات الصادرة من مجالس التأديب التى تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر فى الغائها ، وانما ينصب الطعن على القرار النهائى الصادر من وزير الداخلية باعتباره سلطة تأديبية ، فتختص محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية بالنظر فى طلب الغائه طبقا لقواعد توزيع الاختصاص » .

أما بالنسبة لقرارات لجنة العمد والمشايخ التى يجوز استئنافها أمام لجنة خاصة ، وفقا للمادة ٣١ من قانون العمد رقم ١٠٦ لسنة

---

(١) وان كان الاتجاه الغالب فى العالم — كما رأينا فيما سبق — يرمى الى التوفيق بين اعتبارى الفاعلية والضمان عن طريق المزج بين العناصر القضائية والعناصر الادارية فى مجال التأديب .

١٩٥٧ (١) ؛ فانه يجوز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا اذا ما صدر قرار من اللجنة الاستئنافية ، لأن قرارات هذه اللجنة الأخيرة « لم يخضعها القانون لتصديق وزير الداخلية ، ولم يجعل له عليها من سبيل ؛ وبهذه المثابة تعتبر من قبيل القرارات الصادرة من مجالس التأديب » • (حكمها الصادر فى ٣٠ ديسمبر سـنة ١٩٦٧ س ١٣ ، ص ٣٦٣) •

ولم تقف المحكمة الادارية العليا بقضائها السابق عند القرارات الصادرة من مجالس التأديب الخاصة بالموظفين العموميين ، بل سحبته الى القرارات الصـادرة من مجالس التأديب المتفـرعة من النقابات المهنية ، لأن القرارات الصادرة منها هى قرارات قضـائية ، وأصلت قضاءها بقولها : « انه ينبغى فى تفسير عبارة (المحاكم التأديبية) التى نصت المـادة ١٥ من قانـون مجلس الـدولة على أن يطعـن فى أحكامها أمام المحكمة الادارية العليا — وقد وردت عامة غير مخصصة ، ومطلقة غير مقيـدة — أخذها بأوسـع الدلالات وأعمها ، وأكثرها شمولا ، لأن المشرع حين عبر بالمحاكم التأديبية ، أراد بها الاستغراق والعموم • ولا شك فى أن ذلك العموم يتناول كل ما نصت القوانين على بقائه من المجالس والهيئات التأديبية والاستئنافية باعتبارها كلها هيئات تؤدى وظيفة المحاكم التأديبية تماما ؛ ويمكن تشبيهها بالمحاكم » (حكمها فى ٦ يناير سنة ١٩٦٨ س ١٣ ، ص ٣٩١) •

والواقع أن هذه المشكلة تخص المشرع ، اذ يتعين عليه أن يوجد نظام التأديب بالنسبة لجميع العاملين فى الدولة • أما موقف المحكمة الادارية العليا ، فانه يلحق أذى بفريق من الموظفين ، اذ يضيع عليهم فرصة الطعن أولا أمام محكمة القضـاء الادارى ، قبل الطعن أمام المحكمة الادارية العليا •

---

(١) ويصدق ذات الحكم فى ظل كل من القانونين التاليين رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ والقانون الحالى رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ (المعدل) .

الفرع الثانى

ممن يقبــل الطعن ؟

لقد تطور التشريع فى هذا الخصوص على النحو التالى :

أولا : فى ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (١) : كانت المادة ١٥ منه تجعل حق الطعن أمام المحكمة الادارية العليا مقصورا على رئيس هيئة المفوضين « من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ذوى الشأن ان رأى الرئيس المذكور وجها لذلك » • وكان هدف المشرع من وراء هذا القيد ، منع المتقاضين من الاسراف فى تقديم طعون غير جدية ، مصيرها الى الرفض ، ولن يترتب عليها الا ارهاق المحكمة الادارية العليا دون داع • ولكن رغم وجاهة هذه الحجة ، فان هذا المسلك ، والطريقة التى استعمل بها ، تعرض لنقد شـديد من جانب الفقه ، وأثار تذمر المتقاضـين والمحامين ، وأدى عمـلا الى احراج هيئـة المفوضين (٢) • ومن ثم فقد عدل عنه المشرع فى قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ • ولكن هذا القـانون الأخير ، مر بمرحلتين : الأولى منذ صدوره حتى سنة ١٩٦٩ ، والثانية بعد تعديله بمقتضى القـانون رقم ٨٦ لسـنة ١٩٦٩ • ومن ثم فانـنا نتناول المرحلتين على التوالى :

ثانيا : فى ظل القانون رقم ٥٥ لسـنة ١٩٥٩ قبل التعـديل : نصت المادة ١٥ من هذا القانون على أنه « يكون لذوى الشأن ولرئيس هيئة مفوضى الدولة أن يطعن فى تلك الأحكام •• » ووفقا لهذا النص ، يكون المشرع قد قرر حق الطعن لجهتين متميزتين وهما : رئيس هيئة مفوضى الدولة ، وذوى الشأن •

---

(١) وهو الذى استحدث نظام الطعن امام المحكمة الادارية العليا .

(٢) راجع نقدنا لهذا المسلك فى الطبعتين الأولى والثانيـة من مؤلفنا « القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة » .

أولا : أما رئيس هيئة مفوضى الدولة فانه يمارس حق الطعن فى حالتين :

(أ) أن يوجب عليه المشرع رفع الطعن : وحينئذ تنعدم ارادته فى التقدير • وهذه حالات نادرة من اوضح أمثلتها نص الفقرة الثانية من المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والتى تقضى بأنه « على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن فى حالات الفصل من الوظيفة اذا قدم اليه الطلب من الموظف المفصول » (١) •

(ب) ألا يوجب المشرع عليه رفع الطعن : وحينئذ تكون لهيئة المفوضين — ممثلة فى رئيسها — حريه التقدير فى رفع الطعن لصالح انقانون ، اذا ما قدرت أن حكما من الأحكام الجائز الطعن فيها ، قد شابه عيب من العيوب التى سبقت الاشارة اليها •

ثانيا : ذو الشأن : وهو اصطلاح عام غير منضبط ولهذا فمن المتعين تحديده فى ضوء الأصول العامة التى تحكم اجراءات التقاضى ، والتى أهمها قاعدة « حيث لا مصلحة فلا دعوى » ومن ثم فان الطعن لا يقبل الا من شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة فى الغاء الحكم المطعون فيه • وسوف تضيق هذه المصلحة أو تتسع بحسب الأحوال • فاذا كان الحكم المطعون فيه يفصل فى حق من الحقوق ، ضاق شرط المصلحة • أما اذا كان الحكم ينصب على الغاء قرار ادارى ، فان شرط المصلحة يتسع على النحو المقرر فى قبول دعوى الالغاء • وفى ضوء هذا التوجيه العام يمكن أن ندرج بين ذوى الشأن :

(أ) الجهات التى ينص عليها المشرع صراحة • وهى حالة نادرة ، من أمثلتها ما ورد فى الفقرة الأولى من المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧

---

(١) وراجع تطبيق المحكمة الادارية العليا لهذا المبدا بخصوص القرارات الصادرة من مجالس التأديب اذا ما طلب المحكوم ضده بالفصل رفع الطعن . حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ وقد سبقت الاشارة اليه .

لسنة ١٩٥٨ من النص على أنه « يعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة (١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ورقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ والمادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) رئيس ديوان المحاسبة (الجهاز المركزى للمحاسبات) ومدير النيابة الادارية ، والموظف الصادر ضده الحكم » وذلك بالنسبة للأحكام الصادرة بالفصل من المحاكم التأديبية أو من مجالس التأديب • وبذات المعنى تنص المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى فقرتها الثانية على أنه « يعتبر من ذوى الشأن فى الطعن الوزير المختص ، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات والنيابة الادارية ••• » فيكون المشرع قد أضاف الى المنصوص عليهم ، الوزير المختص ، وهو الوزير الذى تتصل الجريمة التأديبية موضوع المحاكمة بالنشاط الذى تمارسه وزارته •

(ب) الذين يعتبر الحكم المطعون فيه حجة عليهم ، وهم أطرافه ، والمتدخلون فيه •

أما بالنسبة لأطراف الدعوى — سواء كانوا الأفراد أو الادارة — فهم الأصلاء فى حق الطعن • وبالنسبة للدعاوى التأديبية يعتبر أطرافها الادارة ممثلة فى النيابة الادارية والموظفون والعمال الذين تصدر الأحكام بادانتهم •

أما بالنسبة للمتدخلين فى الدعوى ، فقد قررت المحكمة الادارية العليا لهم حقا أصيلا فى الطعن مستقلا عن حق أطراف الدعوى ، وكان ذلك بحكمها الصادر فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٧٣١) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى « صدر قرار بتعيين أحد الأساتذة المساعدين فى وظيفة أستاذ باحدى كليات الحقوق • تقدم أحد المنافسين طالبا الغاء هذا القرار استنادا الى أنه أحق بالتعيين فى هذه الوظيفة • تدخل فى القضية من صدر القرار بتعيينه • ثم صدر حكم محكمة القضاء الادارى بالغاء قرار التعيين المطعون فيه ، ولم تتقدم الجامعة للطعن فيه • ولكن المتدخل ، والذى صدر الحكم بالغاء

تعيينه ، هو الذى تقدم بالطعن ؛ فقبلته منه المحكمة بحكمها السابق مقررة : « اذا كان الثابت من الأوراق أن الطاعن تدخل فى الخصومة وهى قائمة أمام المحكمة وتقرر قبوله خصما منضما للجامعة فى طلب رفض الدعوى ، لأن الحكم الذى يصدر قد يؤثر على المركز القانونى الذى ترتب له بالقرارات المطعون فيها ، وبذلك تتــاح له الفرصـــة فى تبيان وجهة نظره ، شأنه فى ذلك شأن الخصوم الأصليين فى الدعوى ، وبهذه الصفة كان له حق الاطلاع وتبادل المذكرات ، فاذا ما صــدر الحكم بعد ذلك فى مواجهته ماسا مصلحة قانونية ومادية له ، كان من حقه التظلم منه بالطريق الذى رسمه القانون • ولا يعترض عليه بأن حقه فى الطعن لا يقوم ما دام الخصم الأصلى قد قبل الحكم ، ذلك أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن للشخص الذى مس الحكم الصادر فى دعوى مصلحة له قانونية أو مادية حق الطعن فيــه بكافة الطرق المقررة قانونا ••• والطاعن وقد ألغيت ترقيته بالحكم المطعون فيه ؛ فانه بذلك يكون قد حكم عليه • ولا ينفى هذه الصفة عنه أن الحكم لم يلزمه بمصاريف ، لأن الخصــومة فى دعاوى الالغــاء هى خصومه عينيه مردها القانون ، فليس بشرط لقيامها اعلان من تناولتهم القرارات الادارية المطلوب الغــاؤها ، بل يكفى فيها اعلان الجهــة الاداريه مصدرة القرار ، والمتسببة فيه ، وان الحكم الذى يصـــدر فيها يعتبر بحكم القانون حجه على الكافة • وعلى ذلك اذا أصدرت الجهة الادارية قرارا بترقية الطاعن ، ثم رفع بشأنه دعوى صـــدر فيها حكم مغاير لوجهة نظر الادارة ؛ فان الذى خسر الدعوى هنـــا هى الجهـــة الادارية وليس الطاعن • ومن ثم فيتعين الزامها وحدها بالمصروفات ؛ مع بقاء حق من ألغيت ترقيته فى الطعن فى هذا الحكم دون التقيد بقبول الجهة الادارية من عدمه • وحقه فى ذلك هو حق أصيل وليس تبعيا • ومن ثم يتعين رفض الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه من غير ذى صفة » •

والتدخل فى الدعاوى التأديبية نادر الحدوث عملا ، لاقتصـــار أثرها على الادارة والموظف •

(جـ) على أن أكبر توسع أقرته المحكمة الادارية العليا ، يتعلق باقرار حق الخارج عن الخصـومه فى الطعن فيها ، اذا كان الحكم الصادر فيها يمس له مصلحة مشروعة ، ولم تتح له الفرصة للدفاع عن مصلحته أمام المحكمة التى أصدرت الحكم لسبب من الأسباب • وبالنظـر الى قاعدة الأثر النسبى للأحكام ، فان الفرض الذى نحن بصدده لا يثور الا بالنسبة للأحكام الصادرة بالغاء قرارات ادارية ، وهى الأحكام التى جعل المشرع لحجيتها أثرا قبل الكافة • وأول حكم — فيما نعلم — أقر القاعدة ؛ هو حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ص ١٥٥) فبعد أن أقرت المحكمة قاعدة الحجية المطلقة لأحكام الالغاء استطردت تقول : « ••• الا أنه من الأصول المسلمة التى يقوم عليها حسن توزيع العـدالة ، وكفالة تأدية الحقوق لأربابها ، ألا يحول دون ذلك صـدور حكم حاز حجية الأمر المقضى بمقولة ان حكم الالغاء يكتسب حجية عينية تسرى على الكافة متى كان أثر هذا الحكم يتعـدى أطراف الخصومة وهم ذوو الشأن المثلون فيها الذين عناهم نص المادتين ١٥ و ٣٣ من القـانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الخاص بمجلس الدولة ، بما تضمنه من تحديد ميعاد الطعن بالنسبة اليهم بستين يوما من تاريخ صدور الحكم ، بحيث يمس بطريقة مباشرة حقوقا ومصـالح ومراكز قانونية مستقرة للغير الذى كان يتعين أن يكون أحد الطرفين الأصليين فى المنـازعة ، ومع ذلك لم توجه اليه ، **ولم يكن مركزه يسمح له بتوقعها أو العلم بها حتى يتدخل فيها فى الوقت المناسب** • اذ لا مناص من رفع ضرر التنفيذ عن هذا الغير ، الذى لم يكن طرفا فىالمنازعة ، وبذلك يتمكن من التداعى بالطعن فى هذا الحكم من تاريخ علمه به حتى يجد له قاضـيا يسمع دفاعه وينصفه ان كان ذا حق فى ظلامته ما دام **قد استغلق عليه سبيل الطعن فى الحكم أمام محكمة أخرى** ، وذلك كى لا يغلق عليـه نهائيا — وهو الحسن النية ، الأجنبى عن المنازعة التى صدر فيها الحكم — سبيل الالتجاء الى القضاء • والقول بغير هذا فيـه حرمان لصاحب المصلحة الحقيقية من حق اللجوء الى القضاء تظلما من حكم فى منازعة

لم يكن طرفا فيـها ، ولم يعـلم بها ، ومست آثار هـذا الحـكم حقوقا له ... »

ومنذ تقرر هذا المبدأ بالحكم السابق ، استقر عليه قضاؤها . ومن ذلك قولها فى حكمها الصادر فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٦٢ (سبق) « ... ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن للشخص الذى مس الحكم الصادر فى دعوى مصلحة له قانونية أو مادية ، حق الطعن فيه بكافه الطرق الطرق المقررة قانونا حتى ولم لم يكن قد علم بالدعوى أو تدخل فيها ... » .

وواضح من قول المحكمة السابق ، أنها تبنى هذا الحق على قواعد العدالة المجردة . وهى فى اجتهادها قد خرجت على الحكم الصريح الوارد فى المادة ١٥ والذى يقيـد حق « ذى المصلحة » فى أن يرفع الطعن خلال « ستين يوما من تاريخ صدور الحكم » . على أن المحكمة قد قيدت قبول طعن الخارج على الخصومة بالشروط الآتية :

— أن يمس الحكم المطعون فيه مصلحة مشروعة للطاعن .

— أن يكون الطاعن فى مركز لا يسمح له بتوقع الدعوى الأصلية أو العلم بها حتى يتدخل فيها فى الوقت المناسب . ويترتب على ذلك أن الطعن لا يقبل اذا فوت الطاعن على نفسه حق التدخل فى الدعوى الأصلية قبل صدور الحكم فيها والدفاع عن مصالحه .

— ألا يكون أمام الطاعن سبيل قضائى آخر للدفاع عن مصالحه المشروعة .

— أن يرفع الدعوى فى خلال ستين يوما من تاريخ علمه اليقينى بالحكم .

وما تزال المحكمة تلتزم ذات المسلك فى أحكامها الحديثة ، ومنها على سبيل المثال حكمها الصادر فى ١٩٧٣/٦/٢ (مجموعة المبـادىء

ص ١٣٤٧ ؛ وحكمها الصادر فى ١٦/٤/١٩٧٧ ، ذات المجموعة ص ١٣٤٨ وأخيرا حكمها الصادر فى ٢٣/٢/١٩٨٠ ذات المجموعة ص ١٣٤٥) •

وواضح من هذه الأحكام ، انها نجعل من الطعن نوعا من معارضة الخصم الغائب ، ولكن امام المحكمه الاداريه العليا ، لا امام المحكمة التى اصدرت الحكم •

ثالثا : فى ظل القانون رقم ٥٥ لسنه ١٩٥٩ بعد تعديله بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنه ١٩٦٩ : استحدث القانون رقم ٨٦ لسنه ١٩٦٩ طريق الطعن بالاستئناف فى الأحكام الصادره من المحاكم الاداريه امام محكمه القضاء الادارى • والطعن بالاستئناف اوسع مجالا من الطعن بالنقض حتى بعد أن توسعت المحكمة الادارية العليا فى تطبيقه ، لان الاستئناف ينقل النزاع برمته من حيث الوقائع والقانون الى المحكمة الاستئنافية • ومن تم تتاح الفرصة كاملة امام المستأنف لكى يدافع عن وجهة نظره من جديد • وبهذا خص المشرع الأحكام الصادرة من المحاكم الادارية بميزة لا تتمتع بها غيرها من الاحكام الادارية التى تصدر من جهات أخرى ، لأنها تنظر على درجتين ، ثم يتاح الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا • فى حين أن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى ومن المحاكم التأديبية ، لا يطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا وحدها • وقد وضع المشرع هذا الاعتبار فى تقديره عندما أباح الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى بوصفها جهة استئنافية ، اذ قيد هذا الطعن من ناحيتين : من ناحية الأسباب التى يجوز الاستناد اليها الطعن ، ونرجىء هذا القيد الى موضعه فيما بعد • أما الناحية الثانية — وهى التى تعنينا فى هذا المقام — فمقتضاها أن المشرع عاد مرة أخرى الى مسلكه القديم من حيث قصر الطعن على رئيس هيئة مفوضى الدولة •

وغنى عن البيان أن هذا القيد لا يمس الطعن فى الأحكام الصادرة ابتداء من محكمة القضاء الادارى ولا الأحكام الصادرة من المحاكم

التأديبية ولا القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، اذ لم يتغير حكمها المقرر بمقتضى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قبل تعديله •

رابعا : فى ظل قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ :
لم يفعل المشرع الا أن تبنى ذات الموقف القائم وقت صدوره ، فأحكام الطعن فى الأحكام التأديبية والقرارات الصادرة من مجالس التأديب ، ما تزال كما كانت قبل صدور القانون المشار اليه •

خامسا : رتب المشرع نتيجة ملموسة على التفرقة بين الطعـون التى تقدمها هيئة المفوضين ، وتلك التى يقدمها « ذوو الشأن » أوردتها المادة ١٥ من القانون القديم فى فقرتها الأخيرة (وتقابلها الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) حيث تقول : « ويجب على ذوى الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة قيمتها عشرة جنيهات ، وتقضى دائرة فحص الطعـون بمصادرتها فى حالة الحكم برفض الطعن • ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التى ترفع من الوزير المختص ، وهيئـة مفوضى الدولة ورئيس الجهـاز المركزى للمحاسبات ومدير النيـابة الادارية • » وحكمـة التفرقة واضحة ، فالمشرع كان وما يزال يخشى المغـالاة فى التقاضى من قبيل العناد • ولهذا جعل الطعن فى أوله مقصورا على هيئة المفوضين للتأكد من جدية أسباب الطعن • فلما عدل عن المسلك السابق للأسباب التى ذكرناها ، استعاض عن حق الهيئة فى التقدير بهذه الكفالة التى يخسرها الطاعن حتما اذا ما خسر دعواه ، لتكون بمثابة حافز للتريث والتفكير قبل رفع طعون لا سند لها من القانون • وواضح أيضا أن مثل هذا الاعتبار لا يصدق — فى الغالب — على الطعون التى ترفعها هيئـة مفوضى الدولة •

واذا كان لهيئة المفوضين حق الطعن بصـفة مستقلة على النحو السابق ، فان المحكمة الادارية العليا مستقرة على أن هذه الهيئـة ، ليست طرفا ذا مصلحة شخصية فى المنازعة ، ومن ثم فانها « لا تملك

بهذه الصفة التصرف فى الحقوق المتنازع عليها أو فى مصير المنازعة ، بل تظل المنازعة معتبرة مستمرة قائمة بين أطرافها ، ويظل التصرف فى الحقوق المتنازع عليها ، وفى مصير المنازعة من شأن الخصوم ، وتفصل المحكمة فى ذلك طبقا للقـانون » (ادارية عليـا فى ١٧/٦/١٩٧٨ ، مجموعة المبادىء ص ١٤٥٢) كما أن المحكمة الادارية العليا قد ميزت من ناحية أخرى بين الطعن الذى يقدمه الخصوم فى الدعوى ، والطعن الذى تقدمه هيئة المفوضين . فاذا طعن الأفراد وحدهم ، خضع الطعن للأصل العام المقرر من أن الطاعن لا يضـار بطعنه ، كما لا يفيد من الطعن الا الطاعن . أما الطعن المقدم من هيئة المفوضين « فانه يفتح الباب أمام المحكمة لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون ، ثم تنزل حكمه فى المنازعة » ، « ذلك لأن هيئـة المفوضين لا تمثل الحكومة ، ولا تنطق باسمها ، وانما تنحصر وظيفتها فى الدفاع عن القـانون . ولذلك فانها قد تتخذ فى طعنها موقفا ضد الادارة ، لأن مصلحة الدولة فى أن يسود حكم القانون ، ولو أدى ذلك الى الحكم ضد الادارة ، فهيئة المفوضين أشـبه الى حد ما بالنيابة العمومية ، الأمينـة على الدعوى الجنائية » (ادارية عليا فى ٢٠/١/١٩٦٩ ، مجموعة المبادىء ، ص ١٣٥٣) .

الفرع الثالث

ميعاد الطعن

١ — أوجبت المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتى تطابق المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) أن يقـدم الطعن « خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم » وهكذا لم يتغير شرط المدة فى القانون الحالى لمجلس الدولة عنه فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى استحدث هذا الطعن لأول مرة . ويلاحظ أن هذه المدة ، هى عين المدة المقررة للطعن فى القرارات الادارية بالالغاء ، الا أن

مدة الطعن بالالغاء تسرى من تاريخ العلم بالقرار (١) • أما ميعاد الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فانه يسرى من تاريخ صدور الحكم •

هذا، ولقد قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ص ٢٥١) أن العامل الذى يصدر ضده حكم تأديبى دون أن يعلن بتاريخ المحاكمة اعلانا صحيحا ، يحق له الطعن فى الحكم الصادر ضده فى خلال ميعاد ستين يوما من تاريخ علمه بالحكم • فقد أعلن أحد الموظفين المعارين للعمل فى الخارج فى مواجهة النيابة العامة اعلانا غير صحيح ، وصدر الحكم التأديبى ضده فى ٢٧ من أبريل سنة ١٩٦٤ • ولما عاد الى الوطن علم بالحكم فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٤ ، وطعن فيه فى ١١ يناير سنة ١٩٦٥ ، فقبلت المحكمة الادارية العليا الطعن ، وقررت : « ومن حيث انه ولئن كان ميعاد الطعن أمام المحكمة الادارية العليا هو ستين يوما من تاريخ صدور الحكم ، الا أن هذا الميعاد لا يسرى فى حق ذى المصلحة الذى لم يعلن باجراء محاكمته اعلانا صحيحا ، وبالتالى لم يعلم بصدور الحكم ضده الا من تاريخ علمه اليقينى بهذا الحكم • ومن حيث انه ليس فى الأوراق ما يفيد أن الطاعن قد علم بصدور الحكم المطعون فيه قبل ٢٤ من ديسمبر سنة ١٩٦٤ تاريخ عودته من المملكة العربية السعودية، وقد أودع تقرير الطعن فى هذا الحكم قلم كتاب المحكمة فى ١١ يناير سنة ١٩٦٥ ، أى قبل مضى ستين يوما على علمه به ، وبذلك يكون الطعن قد استوفى أوضاعه الشكلية ، ويكون الدفع بعدم قبوله لرفعه بعد الميعاد غير قائم على أساس سليم » •

وبالنسبة الى طعن الخارج عن الخصومة على النحو السابق ، فان قضاء المحكمة مستقر على أن « ميعاد الستين يوما المقررة للطعن فى الأحكام أمام المحكمة الادارية العليا ، لا يسرى بالنسبة الى ذى المصلحة

---

(١) سواء أكانت وسيلة العلم هى الاعلان ، أو النشر ، أو العلم اليقينى على التفصيل الذى أوردناه فى الكتاب الأول من هذا المؤلف .

الذى لم يعلن ... الا من تاريخ علمه اليقينى بالحكم » . (حكمها فى ٦ يناير سنة ١٩٦٢ س٧ ، ص ٢١٣) .

٢ — والمرجع فى حساب مدة الطعن الى قواعد قانون المرافعات . وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الادارية العليا فى ٩ فبراير سنة ١٩٦٣ (س٨ ، ص ٦٥١) بأن يوم صدور الحكم لا يحسب فى ميعاد الستين يوما التى يجب أن يتم الطعن خلالها ، لأن ميعاد الستين يوما « .. هو ميعاد كامل يجب أن يحصل فيه الاجراء وهو الطعن ... ووفقا لحكم المادة ٢٠ (مرافعات) لا يحسب منه يوم صدور الحكم المراد الطعن فيه ، وهو الأمر المعتبر فى نظر القانون مجريا للميعاد ، وينقضى بانقضاء اليوم الأخير فيه » .

وعلى العكس من ذلك ، فان الميعاد يمتد وفقا للأحكام المقررة فى قانون المرافعات ، لأن الأصل « .. فى مواعيد المرافعات هو ما نصت عليه المادتان الثامنة ، والثالثة والعشرون من قانون المرافعات ، فلا يجوز اجراء أى اعلان فى أيام العطلة الرسمية . واذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية ، امتد الى أول يوم عمل بعدها ، انما لا يمتد ميعاد المرافعات اذا وقعت العطلة خلاله مادام اليوم الأخير ليس عطلة رسمية . والأصل العام فى الطعون أيضا نصت عليه المادة ٣٨١ من قانون المرافعات بقولها « يترتب على عدم مراعاة مواعيد الطعن فى الأحكام سقوط الحق فى الطعن ، وتقضى المحكمة بالسقوط من تلقاء نفسها » ولم يرد فى خصوص المعارضة أو الاستئناف أيما نص خاص بامتداد المواعيد المقررة لاقامة أيهما . ومع ذلك فميعاد المعارضة وميعاد الاستئناف يمتد كل منهما عملا بالأصل العام دون نص خاص مع أنهما ميعادا سقوط » . (حكمها فى ١٩٦٢/٣/٣١ أبو شادى ، ص ١٣١٧) [1] .

---

(١) وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بعدم امتداد ميعاد الطعن ، بحجة انه ميعاد سقوط واستقر قضاء المحكمة الادارية العليا على انه اذا كان آخر ميعاد للطعن فى قرار اللجنة القضائية هو يوم عطلة فان =

كما أن ميعاد الطعن يضاف اليه ميعاد مسافة ، تطبيقا للمادة ٢١ من قانون المرافعات ، سواء بالنسبة الى الداخل : موطن بكفر الشيخ يضاف لمدة الطعن يومان (١٩٦٢/١/١٣ ، ذات المجموعة ص ١٣١٩) و١٥٠ يوما لمن كان موطنه فى جدة بالمملكة العربية السعودية (١٩٦٣/١١/٣٠ ذات المجموعة ، ص ١٣٢٠) • وأربعة أيام لمن كان مقره الاسكندرية (١٩٧٤/١/١٩ ، مجموعة المبادىء ، ص ١٢٨٠) •

٣ — هذا ولقد قاست المحكمة الادارية العليا ميعاد الطعن فى الأحكام ، على ميعاد رفع دعوى الالغاء من حيث قطع الميعاد ووقفه(١) • فهى تقرر فى حكمها الصادر فى ١٩٦١/١١/١٨ (ذات المجموعة ص ١٣٢٠) أن « ما قضت به المحكمة من حيث ما لطلب المساعدة القضائية من أثر قاطع لميعاد رفع دعوى الالغاء ، أو بالأحرى حافظ له، وينسحب لحين صدور القرار فى الطلب ، سواء بالقبول أو الرفض ، يصدق كذلك بالنسبة الى ميعاد الطعن أمام المحكمة الادارية العليا لاتحاد طبيعة كل من الميعادين ، من حيث وجوب مباشرة اجراء رفع الدعوى أو الطعن قبل انقضائها ، والأثر القانونى المترتب على مراعاة المدة المحددة فيهما ، أو تفويتها من حيث قبول الدعوى أو الطعن أو سقوط الحق فيهما ، وبالتالى امكان طلب الغاء القرار الادارى أو الحكم المطعون فيه أو امتناع ذلك على صاحب الشأن المتخلف • فاذا كان الثابت من الأوراق أن الحكم المطعون فيه صدر فى ١١ من يونية سنة ١٩٥٩ ، وأن المدعى تقدم بطلب اعفائه من رسوم الطعن فى هذا الحكم بطلب الاعفاء بتاريخ ١٠ أغسطس سنة ١٩٥٩ ، وصدر القرار

= هذا الميعاد يمتد طبقا للمادة ٢٣ من قانون المرافعات الى أول يوم عمل » ١٩٥٦/٢/١١ وفى ١٩٥٧/١٢/٢١ وفى ١٩٦٤/٦/٢١ ، ذات المجموعة ، س ١٣١٨ .

(١) راجع من امثلة ذلك حكمها الصادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٤٤٢) وفيه تؤكد أن قضاء المحكمة الادارية العليا قد استقر على التسوية فى المعاملة بين ميعاد رفع دعوى الالغاء ، والطعن أمامها ... ومن مقتضى اتحاد طبيعة كل من الميعادين أن يقبل ميعاد الطعن كل ما يقبله ميعاد رفع دعوى الالغاء من وقف أو انقطاع » .

برفض طلبــه فى ١٦ أبريل ســنة ١٩٦٠ فأقام طعنــه فى ١٨ مايو سنة ١٩٦٠ ، ومن ثم فان هذا الطعن يكون مقبولا شكلا لرفعه فى الميعاد القانونى • فاذا ثبت أن قرار مفوض الدولة برفض طلب الاعفاء من الرسوم المقدم فى الميعاد قد صدر أثناء حبس الطاعن احتياطيا على ذمة جناية ، فان الطعن يقبل اذا تقدم به الطاعن فى خلال ستين يوما من تاريخ الافراج عنه (١٩٦٢/١٢/٢٢ ، ذات المجموعة ، ص ١٣١٨)•

كما قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٦/٢٨ (مجموعة المبادىء ، ص ٤٠٥٠) أنه اذا قررت المحكمة التأديبية ايقاف الدعوى التأديبية الى أن يتم الفصل فى الاتهام الجنائى المسند الى المطعون ضدهم ؛ على أساس أن الاتهام الجنائى شق من المخالفات التأديبية المنسوبة اليهم ؛ فان مقتضى هــذا الايقاف أن يقف سريان ميعاد سقوط الدعوى التأديبية مهما طالت مدة الايقاف ، لأن من شأن هذا الايقاف أن تشل يد النيابة الادارية عن تحريك الدعوى ، وأن يصــبح اتخاذ اجراءات السير فيها مستحيلا الى أن يتم الفصــل فى الاتهــام الجنائى الذى علقت عليــه المحكمة التأديبية نظر الدعوى التأديبية ، وقررت المحكمة أنه لا يجوز الاستناد الى حكم المــادة ١٦ من قانون الاجراءات الجنائية التى تقضى بألا يوقف سريان المدة التى تسقط بها الدعوى الجنائية لأى سبب كان ، « لأن نظــام المحاكمات التأديبية لا ينطوى على نص مماثل ، كما أن القضاء التأديبى لا يلتزم كأصــل عام بأحكام قانون العقوبات أو قانون الاجراءات الجنائية ، وانما يستهدى بها ، ويستعير منها ما يتلاءم وطبيعة المرافق العــامة وحسن سيرها بانتظام واطراد » •

وأكدت المحكمة الادارية العليا أن المدة تقف أيضــا فى الحالة المنصوص عليها فى المادة ٣٨٢ مرافعات (موت المحكوم عليــه) ، وفى الحالات المنصوص عليها فى المادة ٢٩٤ منه بشرط أن يثبت السبب (فقد الأهلية) « بحكم من القضاء كتوقيع الحجر على الخصم الذى يدعيه لجنون أو عته أو عاهة فى العقل أو بدليل قاطع من تقرير الطبيب الشرعى

أو قومسيون طبى أو طبيب أخصائى أو مستشفى معد للمصابين بأمراض عقليـة حكومى أو خصوصى مرخص له أو قرار من مجلس مراقبـة الأمراض العقلية بوزارة الصحة يثبت قيام حالة المرض العقلى المفقدة للأهلية بخصائصها المحدثة لهذا الأثر فى الفترة المراد التمسك فيها بوقف ميعاد الطعن • ولا يصح لاثباتها دليل لم يتوافر فى حينه ، وانما يراد انشاؤه متأخرا فى تاريخ لاحق بغية اثبات أمر فات الأوان المناسب لاثباته » (١٩٦٣/٥/١٨ أبو شادى ، ص ١٣١٦) •

ولكن مدة التقـادم تنقطع بأى اجراء من اجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة بأوسع معانيه ، ويدخل فى ذلك الطعن بالالغاء فى قرار الجزاء (ادارية عليـا فى ١٩٧٩/٣/١٧ ، مجموعة المبـادىء ، ص ٤٠٥٢) •

٤ — على أن سبيل الطعن قد يستغلق — ولو لم تنقض المدة — اذا قبل ذو المصلحة الحكم • وبهذا المعنى تقرر المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى أول يونية سنة ١٩٥٧ (س٢ ، ص ١٠٧٧) أن تنازل المدعى عن دعوى رفعها أمام المحكمة الادارية ، يفقده الحق فى الطعن أمام المحكمة الادارية العليـا لأن الخصومة أصـبحت منتهية فى تلك الدعوى « فلا يقبل منه العودة لاثارة تلك المنازعة فى الموضوع ذاته أمام المحكمة الادارية العليا ••• » •

وكما يكون التنازل عن الخصومة برمتها ، يجوز أن ينصب على شق منهـا ، فلا يجوز اثارة الطعن بخصوصـه أمام المحكمة الادارية العليا ، لأنه « بهذا التنازل لا يكون هناك نزاع بين طرفى الخصومة حول ذلك الشـق ، وبالتـالى تفقـد مقومات وجودها ، وتصـبح غـير ذات موضوع ••• » (عليا فى ١٩٦٢/١٢/٢٣ س ٨ ، ص ٣٤٧) •

والتنازل عن دعوى الالغاء ينسحب أثره الى الطعن فى الحكم الصادر فى وقف التنفيذ فى ذات الموضوع[1] •

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦١/٣/١١ (أبو شـادى ، ص ١٠٢٥) وقد جاء فيه : « اذا كان الطعن المنظور الآن امام هذه المحكمة =

على أن التنازل عن الحكم — أو ما جرى مجراه — لا يفترض ، بل يجب أن يكون قاطعا فى معناه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر ١٩٦٤/٥/٣١ (أبو شادى ، ص ٩٧) « ومن حيث ان المدعى قد اقتصر على التأشير على القرار الصادر من الجامعة بتسوية حالته بعبارة « علم مع الشكر » وهذه العبارة لا يمكن أن تفيد سوى علمه بتلك التسوية ، ولا يمكن أن يستخلص منها تنازله عن قرار اللجنة القضائية ، لأن التنازل لا يفترض ولا يسوغ استنتاجه من مجرد علمه بقرار تضمن تسوية حالتـه على وجه يخالف من بعض النواحى التسوية التى تضمنها قرار اللجنة القضائية » .

وتنفيذ الحكم المطعون فيه من قبل ذى المصلحة ، لا يفيد دائما رضاء الطاعن به . ونكتفى هنا بأن نورد حالتين اعتبرت المحكمة الادارية العليا التنفيذ فى أحدهما من قبيل الرضا بالحكم ، مما يحول دون الطعن فيه ، ولم تعتبره كذلك فى الحالة الأخرى :

(أ) حالة تنفيذ حكم من قبل الادارة يفيد رضاها به : حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩٦٣/٣/١٧ (أبو شادى ص ٩٦٨) وقد جاء فيه : « أنه بعد صدور الحكم المطعون فيه والتقرير بالطعن فى هذا الحكم صدر قرار بتعديل أقدمية المدعى فى الدرجة السابعة ... وأنه استنادا الى هذا الأمر قرر المدعى بجلسة ٩ من ديسمبر سنة ١٩٦٢ بأن الوزارة أجابته فعلا الى طلباته ، بل ان الحكومة ذاتها قدمت فى فترة حجز القضية للحكم حافظة تتضمن مستندين أولهما مستخرج طبق الأصل من القرار

= يقوم على طلب الحكومة القضاء بالغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٩ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وكان الثابت أن المدعى قد تنازل عن دعواه وقضت محكمة القضـاء الادارى بجلسة ٢٨ من يونية سنة ١٩٦٠ بقبول ترك المدعى للخصومة ، فان هذا التنازل من جانب المدعى عن دعواه ، ينسحب ايضا فى الواقع الى طلب وقف التنفيذ ، ومن ثم فيتعين الحكم بالغاء الحكم المطعون فيه الصـادر فى ٣ من نوفمبر سنة ١٩٥٩ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيـه ، وبرفض الدعوى مع الزام المدعى بالمصروفات » .

الوزارى القاضى بتعديل أقدمية المدعى فى الدرجة السابعة ... والثانى مستخرج من القرار بترقية المدعى الى الدرجة السادسة . ومن حيث انه يؤخذ من هذا أن الوزارة المدعى عليها لم تعترض على ما ذكره المدعى من انه أجيب الى طلباته ، بل انهـا قدمت من جانبهـا ما يؤيد أقوال المدعى ... ومن حيث ان الحكومة قد قدمت المستندين سالفى الذكر ولم تبد أى دفاع للاعتراض على ما ذكره المدعى من أن الجهة الادارية قد أجابته الى طلباته ، فهى بهذه المثابة تكون قد ارتضت الحكم ونفذته فى الوقت الذى كان فيه الحكم موقوفا تنفيذه بالطعن فيه . وتأسيسا على ذلك تصبح الدعوى وكذلك الطعن غير ذى موضوع ... » .

(ب) حالة تنفيذ حكم من قبل الادارة لا يستفاد منه رضاها به ، لأنها كانت مجبرة على التنفيذ : حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٠/١٢/١٩٦٠ (ابو شادى ، ص ٩٦٨) حيث يقول : « الثابت من مطالعة صورة القرار رقم ١٠٢٩ لسنة ١٩٥٩ الصادر من السيد وزير المواصلات (بتنفيذ الحكم المطعون فيه) أنه ولئن كان القرار قـد أشار فى ديباجته الى الحكم المطعون فيه ، ونص فى مادته الأولى على الغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطى المدعى ، الا أن هذا القرار صادر بتاريخ ٩ من مارس سنة ١٩٥٩ أى فى وقت لم يكن قد عمل فيه بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة ، وهو القانون الذى استحدث وقف التنفيذ كأثر من آثار رفع الطعن فى الأحكام الى المحكمة الادارية العليـا . ومن ثم فان الحكم المطعون فيه ، كان وقت صـدور القرار الوزارى رقم ١٠٢٩ لسنة ١٩٥٩ ، واجب التنفيذ على الرغم من الطعن فيه من السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة ، فلا يصح والحالة هذه أن يستفاد من اصدار القرار الوزارى بتنفيذ الحكم المطعون فيه أن الجهة الادارية المختصة قد قبلت هذا الحكم ، فقد كانت مجبرة على تنفيذه ، طعن فيه أو لم يطعن ، فلا مندوحة مع كل أولئك من اعتبار الخصومة قائمة » .

وقبول الحكم — المؤدى الى عدم قبول الطعن — قد يتم قبـل تقديم الطعن ، أى خلال الستين يوما ، أو بعد تقديم الطعن ، وقبل

الفصل فيه • وأثره فى الحالتين واحد • وبهـذا المعنى تقرر المحكمة الاداريه العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٦٥/٢/٢٨ (ابو شـادى ، ص ١٠٢٦) « ومن حيث ان الثابت من الاوراق ان الامر رقم ٧٦١ لسنه ١٩٦١ الذى سويت بمقتضاه حالة الطاعن واجيب الى طلباته ، انما صدر فى ١٢ من يوليو سنة ١٩٦٢ ، اى بعد اقامته هذه الدعوى ، بل وبعد رفعه الطعن الحالى ••• ومؤدى ما سلف أن الجهة الاداريه ، وقد كان امامها قضاء محكمة القضـاء الأدارى برفض دعوى المدعى بتاريخ ١٢يوليو سنة١٩٦١ وحقها فى أن تختار التريث حتى يصدر الحكم النهائى من المحكمة فى الطعن المقام من المدعى أو أن تجرى التسويه التى صدر بها الأمر الادارى برقم ٧٦١ لسنة ١٩٦٢ ؛ وقد آثرت اتخاذ هذا السبيل الآخر ، ومن ثم قامت تلقائيا باصدار قرارها المذكور ، ليس فقط بالنسبة للمدعى ، بل بالنسبة الى غيره من موظفى المصلحة • ومن حيث انه لكل ما تقدم يتعين الحكم باعتبار الخصومة منتهية » •

وأخيرا ، فان الرضاء بالحكم من قبل الأفراد يستلزم لسلامته توافر أهلية التصرف « لأن الرضا بالحكم ــ كما تقوم المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٤ يناير سنة ١٩٥٨ (أبو شادى ص ٩٦٨) ــ مؤداه النزول عن الطعن فيه ، وقد يؤدى ذلك الى النزول عن حقوقه الثابتة أو حقوق مدعى بها • ومن ثم فان الأهلية اللازمة فيمن يقبل الحكم هى أهلية التصرف فى الحق ذاته موضوع المنازعة » •

الفرع الرابع

اجراءات رفع الطعن

١ ــ نصت على هذه الاجراءات المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتى تقابل المـادة ١٦ معدلة من القـانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) حيث تقول : « يقدم الطعن من ذوى الشـأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها • ويجب أن يشتمل التقرير ــ علاوة على البيانات العـامة المتعلقـة بأسماء

الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم — على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالاسباب التى بنى عليها الطعن ، وطلبات الطاعن . فاذا لم يحصل الطعن على هـذا الوجه جاز الحكم ببطلانه » . ويتضح من هذا النص أن اجراءات رفع الطعن تنحصر فيما يلى :

أولا — أن يقدم الطعن من ذوى الشأن بتقرير يودع قلم كتـاب المحكمه الادارية العليا . ولم ترسم المـادة المشار اليها « ... طريقا معينا لايداع التقرير بالطعن يجب التزامه . والا كان الطعن باطلا ، وانما يكفى لكى يكون الطعن صحيحا أن يتم ايداع التقرير فى قلم كتاب المحكمة فى الميعاد الذى حدده القانون ، سواء أكان ذلك بحضور الطاعن شخصيا أو وكيله » . (ادارية عليا فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ ، س ٥ ص ٧٦٥) .

ثانيا — يجب أن يشتمل التقرير — علاوة على البيانات العـامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم — على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التى بنى عليها الطعن ، وطلبات الطاعن . « فاذا كان تقرير الطعن مجهل الموضوع ، مبهم المدلول ، عاريا بالكلية عن الأسباب التى تكشف عما تراه الطاعنة عورا فى الحكم المطعون فيه ، كان طعنا باطلا » . (ادارية عليا فى ١٤ أبريل سنة ١٩٦٣ س ٨ ص ١٠٤٨) « وتحديد شخص المختصم هو من البيانات الجوهرية التى يترتب على اغفالها بطلان الطعن » . (ادارية عليا فى ٢٥ أبريل سنة ١٩٦٥ س ١٠ ص ١١٦٠) (١) .

ثالثا — يجب أن يوقع الطعن من محام من المقبولين أمام المحكمة الادارية العليا : وهذا الشرط ينسجم مع الخطة العامة التى التزمها

(١) ولكن اذا امكن التعرف عليه من البيانات المقدمة ، ولو كانت ناقصة فلا بطلان . فاذا كان وزير المواصلات هو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة لشئون السكك الحديدية ، ووجه اليه الطعن دون ذكر صفته ، فان ذلك لا يترتب عليه البطلان « ما دام أن هذه الصفة مقررة قانونا دون حاجة الى هذا البيان » (ذات الحكم المشار اليه فى المتن) .

المشرع لدينا من جعل التقاضى أمام مختلف جهات القضاء الادارى عن طريق محامى ، وهى القاعدة التى بدأت تغلب فى العمل أمام القضاء الادارى الفرنسى كما رأينا فى الكتاب الأول من هذا المطول.ولكن « ليس فى نصوص القانون ما يوجب أن تكون صورة صحيفة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا التى تعلن لذوى الشأن موقعة من الطاعن » (ادارية عليا فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ س١ ص ١٤٧) .

رابعا — يجب أن يكون تقـديم الطعن مصحوبا بايداع الكفالة المنصوص عليها فى المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٢ (١) ، والرسم القانونى المستحق على الطعن ، اذا ما كان مقدما من الأفراد ، وتعفى بعض الطعون من هذا الشرط .

٢ ـ وطعون الحكومة ترفعها ادارة قضايا الدولة ، لأنها وفقا لقانونها ، تنوب عن الحكومة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، فهى تنوب نيابة قانونية عن الحكومة فى رفع الطعن « وغنى عن البيان أن الهيئة لهـا رئيس يعاونه موظفون فنيون كل فى دائرة اختصاصه . فاذا باشر عضو من أعضائها عملا قضائيا فانما ينوب فى ذلك عن رئيسها الممثل للهيئة فى كل ما تباشره من نيابة قانونيـة عن الحكومة ، وليس الأمر كذلك بالنسبة لطعون الأفراد لاختلاف الحالين والوضع القانونى لكل منهما . ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه وتقديمه من مندوب بادارة قضـايا الحكومة لم يمض على تخرجه أكثر من عامين غـير قائم على أساس سـليم متعين الرفض » . (ادارية عليـا فى ١٩٦٢/٥/١٩ أبو شادى ص ١٣٠٥) .

---

(١) تنص الفقرة المشار اليها على ما يلى : « يجب على ذوى الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات تقضى دائرة فحص الطعون بمصادرتها فى حالة الحكم برفض الطعن ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التى ترفع مع الوزير المختص وهيئة مفوضى الدولة ، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الادارية » .

٣ — ويقع باطلا ، الطعن الذى توجهه الحكومة الى خصم ميت « وذلك لأنه يتعين على من يريد توجيه طعن توجيها صحيحا مراقبة ما يطرأ على خصومه من وفاة أو تغيير فى الصفة أو الحالة قبل اختصامه كى يوجه تقرير الطعن الى من يصح اختصامه قانونا • ولا شبهة فى أن تحديد شخص الخصم هو من البيانات الجوهرية التى يترتب على اغفالها بطلان الطعن ••• » (١٩٦٢/٦/٣ ، أبو شادى ص ١٣٠٥) ولكن يجوز اعلان الورثة جملة من آخر موطن كان لمورثهم (١٩٦٣/١/٢ ، أبو شادى ، ص ١٣٠٦) •

الفصل الثانى

الحكم فى الطعن

المطلب الأول

أسباب الطعن

١ ـ كانت الأسباب التى يجوز من أجلها الطعن فى الأحكام أمام المحكمة الادارية العليا موحدة فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وفى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ • ولكن المشرع خرج على هذا المسلك فى سنة ١٩٦٩ ، اذ ميز بين الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية (ومعها المجالس التأديبية على التفصيل السابق) ومن محكمة القضاء الادارى ابتداء ، وبين الطعون التى توجه الى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى كجهة استئنافية ، وضيق من نطاق الطعن فى هذه الأحكام الأخيرة ، بينما استبقى الوضع القديم بالنسبة للنوعين الأولين من الأحكام التأديبية • ولما كان الذى يعنينا فى هذا المقام هو الطعن فى الأحكام التأديبية ، فاننا نستبعد التعديل الذى طرأ سنة ١٩٦٩ لأنه لا دلالة له بالنسبة الى هذا النوع من الأحكام كما ذكرنا •

٢ ـ نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتى تقابل الفقرة الأولى من المادة ١٥ (معدلة) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) [1] على هذه الأسباب حيث تقول : « يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى أو من المحاكم التأديبية وذلك فى الأحوال الآتية :

---

(١) تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حرفيا .

١ — اذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون أو خطأ فى تطبيقه أو فى تأويله •

٢ — اذا وقع بطـــلان فى الحكم أو بطلان فى الاجراءات أثر فى الحكم •

٣ — اذا صدر الحكم على خلاف سابق حاز قوة الشىء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع » •

ومن ثم فيجب أن يستند الطاعن فى طعنه الى واحد أو أكثر من هذه الأسباب • والعبرة فى ذلك « بالطلبات الختامية التى يتضمنها التقرير بالطعن ، لا بالأسباب الواردة فى هذا التقرير » على أن « نقص الأسباب أو عدم بيانها بالنسبة الى شق من الحكم (المطعون فيه) ليس من شأنه أن يترتب عليه حتما بطلان الطعن ، اذ فضلا عن أن الحكم بالبطلان جوازى فى هذه الحالة ، فانه من الجائز استكمال أسباب الطعن بابداء أسباب غير التى ذكرت فى التقرير تدعيما لأوجه الطعن الواردة فيه • ولا وجه للقياس فى هذا الشأن على الطعن بطريق النقض المدنى اذ أن عدم جواز ابداء أسباب جديدة غير التى ذكرت فى التقرير — الا ما كان متعلقا بالنظام العـــام — مرده فى النقض المدنى الى الفقرة الثانية من المـــادة ٤٢٩ من قانون المرافعات • وهذا الحظر لم يردده قانون مجلس الدولة » (ادارية عليا فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٢١٥) •

والملاحظ أن المحكمة الادارية العليا — كما سنرى بعد قليل — قد توسعت جدا فى تفسير أسباب الطعن ، بل ولم تتقيد بها • وفيما يلى نعرض لقضائها فى هذا الخصوص •

الفرع الأول

بناء الحكم على مخالفة القانون أو الخطأ فى تطبيقه أو تأويله

١ — التزمت المحكمة الادارية العليا موقفا شبيها بموقف مجلس الدولة الفرنسى — كمحكمة نقض — فى هذا الخصوص ، فجعلت رقابتها من هذه الناحية مماثلة لرقابة محكمة القضاء الادارى على مشروعية القرارات الادارية فى دعوى الالغاء ، وأعلنت غداة انشائها ، أن سلطتها فى فحص مشروعية الأحكام الادارية : من نوع سلطة قضاة المحاكم الادارية فى رقابتهم للقرارات الادارية ، فلا تقتصر سلطة المحكمة على الجانب القانونى ، كما هو الشأن بالنسبة لمحكمة النقض ، وانما تمتد الى الوقائع بالقدر الذى يستلزمه تطبيق القانون •

نجد هذا المعنى واضحا فى أوائل أحكامها : ومنها حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ وقد سبقت الاشارة اليه • وهى ما تزال تردده فى أحكامها الحديثة ، ومنها على سبيل المثال ، حكمها الصادر فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٤٢٩) حيث تؤكد : « ان الطعن أمام هذه المحكمة العليا : يفتح الباب أمامها لتزن الحكم أو القرار التأديبى المطعون فيه بميزان القانون ، وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التى تعيبه ، والمنصوص عليها فى المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (١) فى شأن تنظيم مجلس الدولة ، فتلغيه ثم تنزل حكم القانون فى المنازعة أم أنه لم تقم به أية حالة من تلك الأحوال وكان صائبا فى قضائه أو قراره التأديبى فتبقى عليه وترفض الطعن • ومن المسلم كذلك أنه ليس لمحكمة القضاء الادارى أو للمحاكم الادارية أو التأديبية وما جرى

---

(١) والتى تقابل حرفيا المادة ١٥ من القانون التالى قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ .

مجراها من قرارات المجالس التأديبية — من حيث جواز الطعن فيها أمام هذه المحكمة — سلطة قطعية فى فهم الواقع أو الموضوع تقصر عنها سلطة هذه المحكمة . والقياس فى هذا الشأن على نظام النقض المدنى هو قياس مع الفارق ؛ ذلك أن رقابة محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية على القرارات الادارية هى رقابة قانونيـة تسلطها عليها لتتعـرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، وهذا بدوره هو عين الموضوع الذى ستتناوله هذه المحكمة عند رقابتها القانونية لتلك الأحكام والقرارات . فالنشاطان وان اختلفا فى المرتبة الا أنهما متماثلان فى الطبيعة ، اذ مردهما فى النهاية الى مبدأ المشروعية : تلك تسلطه على القرارات الادارية ، وهذه تسلطه على هذه القرارات ثم على الأحكام ... » .

ولكن المحكمة استطردت توضح حدود رقابتها للوقائع فقالت : « ان رقابة القضـاء الادارى تجد حدها الطبيعى فى التحقق مما اذا كانت النتيجة التى انتهى اليها القرار (أو الحكم) مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة ، وما اذا كانت هـذه النتيجـة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا أم لا ، اذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها ، وعلى سـلامة استخلاص النتيجة التى انتهى اليها القـرار (أو الحـكم) فى هذه الأصـول أو فسادها ، وعلى صحة التكييف القـانونى للوقائع بفرض وجودها ماديا أو عدم صحة هذا التكييف ، يتوقف على هذا كله قيـام ركن السبب فى القرار الادارى ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون » .

ولقد سبق أن رأينا موقف المحكمة الادارية العليا فى تعقيبها على الأدلة التى تكون المحكمة [1] منها عقيدتها ، فهى لا تعقب عليها الا اذا كانت الأدلة لا تستند الى أصول تنتجها ماديا أو قانونيا . أو كمـا تقول فى حكمها الصادر فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ١٠٩١) من قضاء مستقر ومتواتر ، ان المحكمة التأديبية تترخص فى تقـدير

---

(١) او المجلس التأديبى او الرئيس الادارى بحسب الأحوال .

الدليل متى كان استخلاصها سليما من وقائع منتجة وتؤدى اليـه ، ورقابة المحكمـة الادارية العليا « ... لا تعنى أن تستأنف النظر بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة اثباتا أو نفيا ، اذ أن ذلك من شأن المحكمة التأديبية وحدها ، وتدخل هذه المحكمة أو رقابتها لا يكون الا اذا كان الدليل الذى اعتمدت عليه تلك المحكمة فى قضائها غير مستمد من أصول ثابتة فى الأوراق ، أو كان استخلاصها لهذا الدليل لا تنتجه الواقعة المطروحة عليها . فهنا فقط يكون التدخل لتصحيح القـانون ، لأن الحكم فى هذه الحالة يكون غير قائم على سببه » (١) .

واستنادا الى الأسس السابقة استباحت المحكمة الادارية العليا لنفسها أن تعقب على تقدير الأسباب التى استندت اليها الادارة فى احالة أحد الموظفين الى المعاش ، وأن تخالف محكمة القضاء الادارى فى تقديرها لتلك الأسباب ، وبالتالى قضت بالغاء حكمها (٢) . كمـا أنها فى حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (٣) قد عقبت أيضا على محكمة القضاء الادارى فى تقديرها للوقائع التى تعتبر مفسدة لرضاء الموظف الذى يقدم طلبا باحالته الى المعاش ثم يطعن فيه بناء على أنه كان مضطرا الى تقديمه تحت اكراه الادارة ، وخالفت المحكمـة فى تقديرها وألغت حكمها . ففى هذين المثالين واضح أن حكم القـانون يتعلق مباشرة بتقدير الوقائع .

---

(١) وبذات المعنى تقول المحكمة الادارية العليـا حكمها الصـادر فى ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ والذى سبقت الاشارة اليه : « لئن كان للقاضى الحرية التامة فى تقدير عمل الخبير الذى ندبه فله ان يأخذ برأيه وله الا يأخذ به ، وله ان يأمر باجراءات اخرى من اجراءات الاثبات الا ان استخلاص قضائه لابد وان يكون استخلاصا سائغا مما مر به ومما يكون فى ملف الدعوى من مستندات، وقرائن » .

(٢) القضية التى سبقت الاشارة اليها ، وتتعلق بأن الادارة نسبت الى المهندس أنه تدخل فى عملية تقدير مقابل العقارات التى تقرر نزع ملكيتها لصلحة المسالك .

(٣) القضية رقم ١٥٨ لسنة ١ قضائية .

وأخيرا فان المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٨٦٦) تعود فتؤكد أن « الطعن أمام المحكمة الادارية العليا يفتـح الباب أمامها لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التى تعيبه والمنصوص عليها فى المادة ١٥ ... فاذا كانت محكمة القضاء الادارى قد أخطأت فى فهم الواقع أو تحرى قصـد المدعى وما يهدف اليه من دعواه ، فان من سلطة المحكمة العليا ، وقد طرح أمامها النزاع برمته ، أن تسلط رقابتها عليه ، وترد الأمر الى نصابه الصحيح » .

٢ — وفى مجال التأديب بالذات ، للمحكمة الادارية العـليا أن تعقب على الحكم أو القرار المطعون فيـه فى كل مرة تخالف المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبى قاعدة قانونية تحكم شرعية التأديب . ومن ذلك ألا يعاقب الموظف الا اذا ارتكب ذنبـا اداريا أو جريمـة تأديبية على النحو السابق توضيحه ، وألا توقع عليه عقوبة الا من بين العقوبات المنصوص عليها ، وألا توقع تلك العقـوبة الا سلطة تأديبية مختصة ، وبشرط أن يتاح للعامل فرصة الدفاع عن نفسه وفقا للاجراءات التأديبية المقررة . وقد سبق أن أوردنا كثيرا من أحكام المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ، ونكتفى بالاحالة اليها .

ومن هذا القبيل أيضا أن يعاقب الموظف لارتكابه عدة أخطاء ، فاذا ثبتت براءته من بعضها ، فان المحكمة الادارية العليا تلغى الحكم المطعون فيه وتوقع العقوبة المناسبة (١) .

---

(١) راجع على سبيل المثال حكمها الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٩٨٨) فقد عاقبت المحكمة التأديبية الموظف عن تهمتين ، فى حين انه ثبت أمام المحكمة الادارية العليا انه لم يرتكب الا مخالفة واحدة فقالت : « فاذا كانت المحكمة التأديبية بحكمها المطعون فيه قد ادانته عن هذه التهمة بأكملها ، وقضت بمجازاته عنها بخصم عشرة أيام من راتبه ، فانها تكون قد جانبت الصواب ، ويتعين لذلك القضاء بالغاء الحكم المطعون فيه ، والقضاء بالجزاء المناسب عما ثبت قبل الطاعن من هذه التهمة » .

٣ — ومن المبــادىء التى قررتها فى خصوص مخالفة الأحكام للقانون أو الخطأ فى تطبيقه وتأويله بصفة عامة ما يلى : .

(أ) حكمها الصادر فى ١٩٥٧/١/١٩ (س ٢ ص ٢٦٣) والذى يقضى بأن الحكم القــائم على أســباب منتزعة من أصــول تخالف الثابت بالأوراق ، يتعين الغــاؤه لأنه « قد أخطأ فى تأويل القــانون وتطبيقه » (١) .

(ب) « متى ثبت أن منطوق الحكم لا يتفق فى نتيجته مع الأسباب اذ قضى بتسوية حالة المدعى بالتطبيق للقــواعد التى قررها قانون المعادلات الدراسية رقم ٢٧١ لسنة ١٩٥٣ ، مع أنه ذكر فى الأسباب أنه لا يفيد من تلك القواعد ؛ فان الأسباب فى الحكم المذكور تكون قد تناقضت مع منطوقه ، ومن ثم يكون قد بنى على مخالفة القــانون ويتعين القضاء بالغائه (ادارية عليا فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٥٧ س ٣ ص ٧٠) .

(جـ) تنص المادة ١٥ من المرسوم الصــادر فى ١٩٤٦/٧/١٤ الخاص بتعريفة الرسوم والاجراءات المتعلقة بها أمام محكمة القضاء الادارى ، والمادة ١٣ من القانون رقم ٩٠ الصادر فى ١٩ يوليو سنة ١٩٤٤ بتنظيم الرسوم القضائية على أن « تستبعد المحكمة القضية

---

(١) صيغت أسباب الحكم كما يلى : « اذا كان الثابت أن الحكم المطعون فيه قد وصف استئناف الحكومة للحكم الصادر من المحكمة الادارية لوزارات المالية والتجارة والزراعة والتموين بأنه طعن فى قرار صــادر من اللجنة القضائية ، ونسب الى هذا القرار أنه استند الى قرارات مجلس الوزراء الصادر فى ٨ أكتوبر سنة ١٩٥٠ وأول يوليو و٧و٩ من ديسمبر سنة ١٩٥١، مع أن المحكمة لم تطبق سوى قانون المعادلات الدراسية رقم ٣٧١ لســنة ١٩٥٣ ، وانتهى من هذا القضاء بالغاء قرار اللجنة القضائية الذى افترض وجوده ، مجاوزا بذلك الواقع فيما ذهب اليه ، اذ أن الطعن انما انصب على حكم صادر من المحكمة الادارية لا على قرار من لجنة قضائية ، وهو حكم لم يشر قط الى اى قرارات مجلس الوزراء الذى ذكر الحكم الطعون فيه أنه استند اليها اذا كان الثابت هو ما تقدم ، فان الحكم المطعون فيه يكون قد قام على أســباب منتزعة من أصــول تخالف الثابت فى الأوراق مما يوجب الغاءه » .

من جدول الجلسة اذا لم تستوف الرسوم المستحقة عليها بعد قيدها »•
« فيكون الحكم المطعون فيه اذ قضى بعدم قبول الدعوى قد اخطأ فى تأويل القانون وتطبيقه ، ويتعين الغاؤه والأمر باستبعاد القضية من جدول الجلسة حتى يتم أداء الرسوم » (ادارية عليا فى ٣ مايو سنة ١٩٥٨ س ٣ ص ١١٣٨) •

(د) قضى حكم محكمة القضاء الادارى بعدم اختصاص مجلس الدولة « وباحالة الدعوى الى الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض » ألغت المحكمة الادارية العليا الحكم فى هذه الخصوصية ، لأن الدعوى رفعت بعد صدور القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ فى شأن السلطة القضائية ، والذى جعل الاختصاص لتلك الهيئة ، فكان على المدعى أن يتنبه الى ذلك ، ويرفع دعواه ابتداء الى الجهة المختصة • ولهذا كان من المتعين الحكم بعدم الاختصاص وحده « اذ الاحالة لوحدة الموضوع أو للارتباط بين دعويين طبقا للأصول العامة ، لا تجوز الا بين محكمتين من درجة واحدة تابعتين لجهة قضاء واحدة » اما احالة الدعوى من جهة الى أخرى فلا يكون الا اذا صدر القانون الذى يعين توزيع الاختصاص بعد رفع الدعوى • (ادارية عليا فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ س ٥ ص ٨٣٣) •

(هـ) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩٦٥/٤/٣ (أبو شادى ، ص ١٠٣٥) حيث تعلن : « من حيث انه لما كانت الأصول العامة فى المرافعات توجب على القاضى أن يتقيد بحدود الطلبات المقدمة اليه ، وتأبى عليه أن يقضى فى غير ما طلب منه الحكم فيه •• لما كان ذلك فانه يكون واضحا أن الحكم المطعون فيه ، اذ اعتبر أن الدعوى هى طعن بالالغاء فى امتناع اللجنة عن الفصل فى طلب المدعى ادراج اسمه : لا فى رفض اللجنة الضمنى لهذا الطلب أو فى قرار عدم ادراج اسمه ، ان الحكم المطعون فيه قد وجه الدعوى وجهة تغاير قصد المدعى منها ، وطلباته الواضحة فيها • ونأى بذلك عن الصواب » •

وفى حكمها الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٦٣)

تعيد تأكيد المبدأ بصورة أخرى حيث تقرر : « ان الأصول المسلمة فى فقه المرافعات توجب على القاضى أن يتقيد بحدود الطلبات المقدمة اليه من الخصوم ، وتأبى عليه أن يقضى فى غير ما طلب اليه الحكم فيه • واذ قضى الحكم المطعون فيــه بما لم يطلبه المدعى ، يكون قد أقام قضاءه على قاعدة قانونية خاطئة تجيز الطعن فيه أمام المحكمة الادارية العليا تأسيسا على خطئه فى تطبيق القاعدة المشار اليها » •

ومما يندرج تحت هذه القاعدة أن تحكم المحكمة للمدعى بالطلبين الأصلى والاحتياطى معا ! • (حكم المحكمة العليا الصادر فى ١٦ مايو سنة ١٩٦٥ ؛ س ١٠ ؛ ص ١٣٩٠) •

(و) لا يجوز اتخاذ تفسير الحكم ذريعة لاصلاح خطأ أو استكمال نقص وقع فيه أو على العموم لتعــديله • واذا حدث ذلك كان الحكم المفسر مخالفا للقانون • (المحكمة الادارية العليا فى ٥ ديسمبر ســنة ١٩٦٥ ؛ س ١١ ؛ ص ٩٩) •

٣ ــ قضاء الغلو : ان عيب مخالفــة القــانون فى نطاق دعوى الالغاء ، له معنى متميز عن عيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها Le détournement de pouvoir (١) بمعنى أن قاضى الالغــاء يستطيع أن يلغى القرار الادارى اما لعيب مخالفة القانون أو لعيب الانحراف ؛ وتستطيع المحكمة الادارية العــليا أن تعقب على حكمه • ولما كان ثمة أوجه للتشابه بين دعوى الالغاء ، وبين الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسى ، فقد أثير تساؤل عما اذا كان مجلس الدولة الفرنسى ــ كمحكمة للنقض ــ يستطيع أن يلغى الأحكام الادارية التى يطعن فيها أمامه استنادا الى عيب الانحراف بالسلطة • وبعد تردد ،

---

(١) راجع شرحنا التفصيلى لكل من العيبين فى احد مؤلفينا « القضاء الادارى » الكتاب الأول فى قضاء الالغاء أو مؤلفنا «نظرية الانحراف بالسلطة» طبعة سنة ١٩٧٦ .

استقر قضاؤه على أنه لا يمكن الاستناد الى عيب الانحراف بالسلطة توصلا الى الطعن بالنقض فى حكم أدارى (١) •

"Le détournement de pouvoir n'était pas un moyen pouvant être invoqué devant le juge de cassation."

ولقد سبق لنا مناقشة هذا القضاء والتعليق عليه فى الكتاب الثانى من هذا المطول (٢) •

فما هو موقف المحكمة الادارية العليا من هذه المشكلة ؟! هل يمكن لها أن تلغى الحكم المطعون فيه ، لأن المحكمة قد تعسفت فى استعمال سلطتها أو انحرفت بها ؟!

ان الذى لا شك فيه لدينا ، أن المحكمة الادارية العليا قد طبقت عيب الانحراف فى مجال بعينه ، وهو الخاص بتعقيبها على الأحكام التأديبية (٣) ، وان كانت لم تستعمل تسمية « الانحراف » أو « التعسف » صراحة ، بل استعاضت عنها بتسمية جديدة هى « **الغلو** » • وفيما يلى الصبغة التقليدية لقضاء المحكمة فى هذا الشأن : « انه ولئن كانت للسلطة التأديبية ، ومن بينها المحاكم التأديبية ، سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها فى ذلك ، الا أن مناط مشروعية هذه السلطة — شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى — ألا يشوب استعمالها غلو • ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الادارى وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففى هذه الصورة تتعارض نتائج عدم

---

(١) حكم المجلس الصادر فى ٦ مارس سنة ١٩٥٣ فى قضية (Abbé Giloteaux) مجموعة دالوز سنة ١٩٥٤ ص ١٤٨ ، وحكمه فى ١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٤ فى قضية (Sté. financière de france) مجلة القانون العام سنة ١٩٥٥ ، ص ٣٨٥ وتعليق فالين .

(٢) مؤلفنا قضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام .

(٣) وكذلك القرارات التأديبية الصادرة من مجالس التأديب على النحو السابق توضيحه .

الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذى تغياه القانون من التأديب • والهدف الذى توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة • ولا يتأتى هذا التأمين اذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة • فركوب متن الشطط فى القسوة يؤدى الى احجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة فى الشدة • والافراط المسرف فى الشفقة يؤدى الى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعا فى هذه الشفقة المغرقة فى اللين • فكل من طرفى النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة ، وبالتالى يتعارض مع الهدف الذى رمى اليه القانون من التأديب • وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء فى هذه الصورة **مشوبا بالغلو ، فيخرج** التقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية ، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة • ومعيار عدم المشروعية فى هذه الصورة ليس معيارا شخصيا ، وانما هو معيار موضوعى ، قوامه أن درجة خطورة الذنب الادارى لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره • وغنى عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية فى الصورة المذكورة مما يخضع أيضا لرقابة هذه المحكمة » • (قضاء مطرد للمحكمة الادارية العليا ، منه أحكامها الصادرة فى ١٩٦١/١١/١١ و ١٩٦٢/١٢/٨ و ١٩٦٤/٦/١٥ و ١٩٦٥/٥/٢٢ ، أبو شادى ، ص ٣٢١) •

ومن الصياغات الأخرى للمحكمة الادارية العليا قولها : « وأما من حيث تقدير العقوبة على هذا الفعل ، فان الجزاء يجب أن يكون متناسبا مع الجرم والا اتسم بعدم المشروعية • والقانون اذ تدرج فى قائمة الجزاءات الخاصة بالهيئة ، فجعلها تتراوح ما بين خفض المرتب والعزل من الوظيفة ، فانما يكون قد هدف من هذا التدرج فى انزال العقاب الى وجوب الملاءمة بينه وبين الجرم الذى يثبت فى حق الموظف • ولما كان العقاب الذى أنزلته المحكمة التأديبية بالمتهم هو أقسى العقوبات المقررة فى باب الجزاءات عن السرقة دون أن تحتوى الأوراق أو ملابسات الدعوى ما يدعو الى هذه الشدة المتناهية ،

الأمر الذى يجعل المفارقة ظاهرة بين الجريمة والجزاء ، وبالتالى مخالفة هذا الجزاء لروح القانون مما يتعين معه تعديله وانزاله الى الحد الملائم مع الجرم الادارى الذى ثبت فى حق المتهم » (قضاء مطرد ، منه حكمها الصادر فى ١٩٦٣/١/١٨ وفى ١٩٦٣/٦/٢٣ ؛ ١٩٦٣/١١/١٦ وفى ١٩٦٥/١/٣٠ ، أبو شادى ، ص ٣٢٤) .

ولكى نفهم حقيقة هذا القضاء ، نقول ان رقابة القضاء فى نطاق سلطة التأديب تتناول جانبين : الجانب الأول ، وهو جانب السلطة المقيدة ، والمتمثل فى ارتكاب الموظف لجريمة ادارية (أو ذنب ادارى) مستوف لأركانه ، وأن توقع عليه عقوبة من بين العقوبات المحددة قانونا ، ومن سلطة مختصة بالتأديب ، وبعد أن تتاح للموظف كافة الضمانات المقررة قانونا للدفاع عن نفسه . فاذا لم يستوف أى شرط من الشروط السابقة ، كانت العقوبة باطلة ، لمخالفتها لأحكام القانون سواء وقعت العقوبة فى صورة قرار ادارى صادر من رئيس ادارى ، أو فى صورة حكم من محكمة تأديبية ، أو فى شكل قرار من مجلس تأديبى . وهذا أمر لا خلاف عليه .

أما الجانب الآخر ، فيتصل بمدى ملاءمة (أو مناسبة) العقوبة الموقعة بالنظر الى الذنب (أو الجرم) الثابت فى حق الموظف . وهنا يجمع الفقه والقضاء على أن هذا الأمر يندرج فى نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب ، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير الا فى نطاق « عيب الانحراف بالسلطة » أو « اساءة استعمال السلطة » أو « التعسف فى استعمال السلطة » . وهى التسميات التى يستعملها القضاء والفقه كمترادفات للدلالة على عيب « عدم المشروعية » الملازم للسلطة التقديرية [1] .

---

(١) راجع فى التفاصيل أحد مؤلفينا : الانحراف بالسلطة ، طبعة سنة ١٩٧٦ أو الكتاب الأول من هذا المؤلف حيث شرحنا هذا الموضوع باستفاضة.

وواضح من أحكام المحكمة الادارية العليا فى صياغاتها المختلفة ، أنهـا تحاسب المحكمة التأديبية (أو مجلس التأديب) عن « غلوه » أو اساءته فى التقدير ، لاختياره عقوبة بالغة القسوة ، ولا تتناسب مع الذنب الثابت فى حق الموظف • والتسمية الفنية لهـذا العيب ، هى التعسف أو الانحراف •

ولقد بدأت المحكمة الادارية هذا القضاء فى خصوص توقيع عقوبة الفصل ، نظرا لخطورة هذه العقوبة ، لا سيما فى مجتمع اشـتراكى يعتبر دخل العمل فيه المصدر الأساسى للرزق ، ولأن العقوبة يمتـد أثرها الى من يعولهم الموظف ، ومن ثم فانها تفقد الطـابع الشخصى الذى يتعين أن تتسم به العقوبة • وقد سبق لنا شرح هذه الاعتبارات • ولكن سرعان ما مدت المحكمة الادارية العليا نطاق قضائها الى سـائر العقوبات الأخرى • ومن ذلك :

ـ حكمها الصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٢٣٩) : كانت العقوبة الموقعة هى عقوبة خفض الدرجة ، فاستبدلت بها المحكمة الادارية العليا عقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة شهرين •

ـ حكمها الصادر فى ١٥ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٣٦٣) حولت المحكمة عقوبة خفض الدرجة الى ثلاثة أشـهر وقف عن العمل بدون مرتب •

ـ حكمها الصادر فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١،ص ١٨٧) : استبدلت المحكمة بعقوبة خفض الدرجة عقوبة الخصم من المرتب لمدة شهرين •

ـ حكمها الصادر فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ص ٤٦٦) : وفيه خفضت عقـوبة الخصم من المرتب لمدة عشرة أيام الى عقـوبة الانذار !!!

ـ حكمها الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٩٢) :
وفيه حولت عقوبة خصم ربع المعاش ، الى الحرمان من المعاش لمدة ثلاثة أشهر (١) .

ـ حكمها الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١١١) :
وفيه عدلت عقوبة خفض المرتب والمرتبة الى الخصم من المرتب لمدة شهرين (٢) .

على أن المحكمة الادارية العليا قد رفضت تخفيض عقوبة الفصل استنادا الى مسلكها فى مجال الغلو رغم قسوة العقوبة اذا أحاط بالجريمة المنسوبة الى الموظف ما يبررها . ومن ذلك على سبيل المثال :

ـ حكمها الصادر فى ٥ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٥٥٣) :
وفيه تقرر : « لا مقنع فيما ذهبت اليه الطاعنة (٣) من أن جزاء الفصل لا يتناسب مع ذنبها الادارى الذى وقعت فيه ؛ **فالأصل أن تقدير ملاءمة الجزاء هو من اطلاقات الادارة** . وثابت أن ملف خدمة الطاعنة مفعم بالجزاءات التى تجاوز عددها ٣٨ جزاء من مختلف الأنواع لمختلف الأسباب والمخالفات . فهى لم تطع أوامر رؤسائها مرات ومرات على تعدد أولئك الرؤساء ، وهى تمتنع عن تنفيذ الأعمال التى تكلف بها ، وتدخل فى صميم اختصاص عملها ، وهى لا تنفك تتشاجر مع زميلاتها ومع المرضى ، وطابعها على الدوام فى العمل الاستهتار به .. »

---

(١) والغريب فى الأمر ان المحكمة الادارية العليا ، وهى تجرى هذا التخفيض ، بررت مسلكها بقولها انها قد أجرته « مراعية فى تقدير هذا الجزاء أنه (الموظف) قد رد المبلغ الذى كان متبقيا لديه ! وانه لم يترتب على مسلكه الحاق أى ضرر بالخزانة العامة !! » .

(٢) كانت الجريمة التأديبية تقوم على أن كمسارى ومفتش بالسكة الحديد زورا فى القسائم للحصول على المبالغ التى يدفعها الركاب . فوضعت المحكمة الادارية العليا فى اعتبارها عند اجراء التخفيض حالة المبالغ التى حصل عليها الاثنان نتيجة لهذا التزوير !!

(٣) وهى ممرضة باحدى المستشفيات فصلت لسوء سلوكها وتعديها على زملائها .

ـ حكمها الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٢٨) :
وفيه رفضت أيضا أن تلغى الحكم الصادر بفصل رئيس قسم شئون الأفراد واحدى الموظفات بالشركة لضبطهما مختليين فى شقة أحد العزاب من أصدقاء الرئيس المشار اليه . وقالت المحكمة تبرر قضاءها : « ان هذه المحكمة ترى أن الحكم التأديبى المطعون فيه ، اذ قضى بمجازاة الطاعن والمخالفة الثانية بالفصل ، قد راعى ، وهو مقدر لخطورة الذنب الادارى الذى وقع منهما ، أن الطاعن قد بلغ الذروة فى الانحراف المسلكى ، وأنه قد أساء الى سمعته والى سمعة الوظيفة وكرامتها ، وكان يتعين عليه أن يتفادى الأفعال الشائنة التى تعيبه ، فتمس تلقائيا الجهاز الادارى الذى ينتسب اليه . فالحكم المطعون فيه كان دقيقا فى ميزانه ، سديدا فى تقديره ، دون افراط فى الشفقة ولا تفريط فى حق الجهاز الادارى » .

ولقد اختلف الرأى حول مسلك المحكمة الادارية العليا السابق : فالدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه السابق [1] ، يصف الحكم الذى أرست به المحكمة الادارية العليا قضاءها المشار اليه بقوله : « يدخل حكم المحكمة العليا الذى بدأت به قضاءها الجديد فى سلسلة الأحكام الكبيرة لقضائنا الادارى ، بل هو فى نظرنا لا يقل أهمية من الناحية العملية عن الحكم الذى قررت به محكمة القضاء الادارى لأول مرة رقابتها على دستورية القوانين ، لأن اعمال رقابة الدستور أمر — كما لا يخفى — قليل الوقوع ، واذا اضطر اليها القاضى واجهها بحذر وحيطة شديدين ، خشية أن يصطدم بالسلطة التشريعية . أما رقابة الجزاء ، فرقابة يومية يواجه القاضى بها السلطة الادارية أو محكمة أدنى منه درجة ، فلا تثريب عليه اذا هو مارسها دون تحفظ .. »

وقال الدكتور جودت الملط فى رسالته السابقة [2] : « ونحن نرى أن المحكمة الادارية العليا بحكمها المشار اليه قد وضعت شعلة مضيئة فى طريق الحق والعدل ، وزينت بهذا الحكم صدر قضائنا الادارى !! » .

---

(١) ص ٢٨٢ .
(٢) ص ٤١٧ .

أما نحن فقد انتقدنا قضاء المحكمة الادارية العليا غداة صدوره ، وكان مما قلناه فى هذا الخصوص فى مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى (الطبعة الثامنة ، سنة ١٩٦٦ ، ص ٧٩٨ — ٧٩٩) : ان كلمة الغلو التى تستعملها المحكمة الادارية العليا هى فى الحقيقة بديل عن كلمة التعسف أو الانحراف . « واذا كانت المحكمة الادارية العليا لا تبيح لنفسها أن تعقب على الرئيس الادارى الفرد — اذا مارس اختصاصا تقديريا — الا فى حدود اساءة استعمال السلطة ، فكيف تبيح لنفسها هذا الحق فى تعقيبها على محكمة ؟! وهل يغير من الأمر شيئا أن تستعمل تسمية بدلا من تسمية ؟! » .

ونريد أن نزيد الأمر ايضاحا فى هذا المجال : ان الرأى يتردد بين دواعى الضمان ، ودواعى الفاعلية كما ذكرنا أكثر من مرة فى هـذا المجال . ومن امتدح قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الصـدد ، انما نظر الى اعتبارات الضمان دون غيرها . ونحن نرى باستمرار أن التأديب يجب أن يضع فى اعتباره أولا فاعلية الادارة ، مع عدم اهدار مقتضيات الضمان .

بيد أن الأمر فى خصوص الحكم على قضاء المحكمة الادارية العليا يتجاوز الاعتبار الذى أشرنا اليـه ، الى مقتضيات التفسير السـليم لنصوص القانون . ان المحكمة الادارية العليا لا تملك التعقيب على حكم أو قرار تأديبى الا اذا كان مخالفا للقانون . فهل يعتبر الغـلو — كما فسرته المحكمة الادارية العليا — نوعا من مخالفة القانون ؟! ان المسلم به أننا لا نكون أمام عيب مخالفة القانون الا اذا كنا بصـدد ممارسة اختصاص مقيد . والمسلم به بلا خلاف ، أن كلا من السلطة الادارية والمحكمة التأديبية تمارس اختصاصا تقـديريا عند اختيار العقوبة المناسـبة للجريمة الثابتـة فى حق الموظف . والعيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية ، هو اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها . فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديرى الا اذا ثبت هذا العيب . ولقد أحس الدكتور عبد الفتاح حسن بالحرج وهو يدافع عن

قضاء المحكمة الادارية العليا السابق ، فهو يقول : « على أنه ليس من العسير تحديد وجه الغاء قرار الجزاء فى حالة الغلو ، وهو لا يخرج فيما نرى عن أحد أمرين : فاما أن يبنى الالغاء على أساس مخالفة القرار للقانون ، أو على أساس اساءة استعمال السلطة ، ويصعب فى نظرنا الأخذ بهذا الاتجاه الثانى رغم بعض عبارات حكم المحكمة الادارية العليا المؤرخ فى ١٩٦١/١١/١١ اذ يتعذر نسبة عيب اساءة استعمال السلطة الى المحاكم التأديبية أو الى مجالس التأديب . ولذلك نرجح القول بأن الغاء القرار فى هذه الحالة يكون على أساس **مخالفة القانون فى روحه ومعناه** ، باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات ، وليس على جزاء واحد ، انما قصد الى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقا المخالفة المرتكبة » (١) .

والواقع أن التبرير الذى حاول الدكتور عبد الفتاح حسن تقديمه يؤكد المعنى الذى أشرنا اليه تماما : فهو قد استبعد صراحة عيب اساءة استعمال السلطة (الانحراف) وأراد أن يستعيض عنه بعيب « مخالفة روح القانون » والغريب فى الأمر ، وهو ما لا يخفى عليه قطعا ، أن عيب « مخالفة روح القانون » ليس الا احدى تسميات عيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، وكانت محكمة النقض لا تستعمل الا هذا الاصطلاح للدلالة على عيب اساءة استعمال السلطة قبل انشاء القضاء الادارى (٢) .

ان من يريد الضمان للعاملين لا يملك الا أن يؤيد قضاء المحكمة الادارية العليا ، ففيه ما قد يحول دون شطط بعض السلطات التأديبية ، وافراطها فى القسوة . ولكن نقدنا ينصب على ناحيتين : هل من المناسب أن يعقب القضاء على ملاءمة عقوبة رأت الادارة توقيعها على أحد الموظفين لخطأ ثبت قبله ؟! واذا كان ذلك مناسبا فهل تسمح به النصوص ؟!

---

(١) مؤلفه السابق ص ٢٨٢ — ٢٨٣ .

(٢) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « نظرية الانحراف بالسلطة » طبعة سنة ١٩٧٦ .

أما عن الناحية الأولى : فاننا كنا ــ مازلنا ــ نرى أن هـذا الأمر من الملاءمات التى يجب أن تترك للادارة ، فهى وحدها الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين • وما قد يبدو للقضاء هينا ، قد تراه الادارة لسبب أو لآخر خطيرا لأنه يمثل ظاهرة معينة • فالمفتش والكمسارى اللذان اشتركا فى تزوير قسائم المخالفات ليحصلا لنفسيهما على حصيلة ما يجمعانه ، اختلف التقدير بشـأنه بين جهـة التأديب ، وجهة القضاء ، بالنظر الى تفاهة المبلغ الذى حصلا عليه • وهذا الاعتبار الذى وضعته المحكمة الادارية العليا فى اعتبارها خطير فى نظرنا ، لأنه لا ينظر الى المخالفة فى ذاتها ، بل الى آثارها • فى حين أن العقوبة لا توجه الى المخطىء وحده ، بل الى غيره من الموظفين الذين قديسيرون على خطاه • وكذلك الشـأن بالنسـبة الى الموظف الذى اختلس مبالغ وردها كلها أو بعضها بعد اكتشاف الجريمة ، فقد جعلت المحكمة الادارية العليا من هذا الرد ظرفا مخففا ، واستندت اليـه لتخفيض العقوبة • وهذا أمر بالغ الخطر ، لأن من شـأنه أن يشجع الموظفين على الاختلاس ، على أن يردوا المبـالغ المختلسة ــ كلها أو بعضها ــ اذا اكتشف أمرهم • والغريب فى الأمر أن المحكمة الادارية العليا لا تعقب على الرؤساء اذا مارسوا اختصاصا تقديريا الا فى حدود التعسف أو الانحراف • ولكنها تعقب على المحاكم التأديبية ومجالس التأديب وهى تترخص فى استعمال سلطتها التقديرية •

ومن الناحية الثانية : فاننا نرى أن الغلو يندرج فى معنى التعسف والانحراف • ومن ثم فانه لا يدخل تحت مخالفة القانون التى تخول المحكمة الادارية العليا التعقيب على الأحكام الادارية اذا ما كانت مشوبة به • ولكن المحكمة الادارية العليا لم تتقيد بالأسباب التى وردت بالنص ، وجعلت من نفسها محكمة استئناف • فهى فى الحقيقة تحاكم الموظف من جديد • ولو وقفت عند مخالفة القانون ، لكانت كمحكمة النقض الجنائية ، التى لا تملك أن تعيد النظر فى العقوبة التى توقعها المحكمة الجنائية ، مهما كانت غير ملائمة أو شابها غلو ، مادامت من بين العقوبات التى يجوز توقيعها على المتهم بالنسبة الى الجريمة الثابتة قبله •

وأخيرا فان قضاء المحكمة الادارية العليا لن يؤدى دوره — بغض النظر عن سلامة الأساس القانونى الذى يستند اليه — الا اذا عمل فى الاتجاهين اللذين أشارت اليهما المحكمة فى بعض أحكامها : وهما المبالغة فى القسوة ، والمبالغة فى الشفقة واللين • وما رأيناه من قضاء المحكمة الادارية العليا حتى الآن معظمه مقصور على الناحية الأولى • وذلك مفهوم • لأنه اذا صدرت ضد الموظف عقوبة قاسية فان له مصلحة فى الطعن فيها ، ولن تطعن الادارة بطبيعة الحال • ومن حق الموظف أن يطعن فى أى حكم أو قرار يصدر ضده مهما كانت العقوبة الموقعة ؛ فذلك لا يتعلق — كما رأينا — على موافقة رئيس هيئة مفوضى الدولة •

وكان رأينا وما يزال أنه من المنطقى أن تطعن جهة الادارة فى الأحكام الصادرة ضد العاملين والتى تتضمن عقوبات لا تتناسب مع جسامة الجريمة الثابتة قبل الموظف • ولكن المادة ١٢٢ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية والمحاكم التأديبية تنص على أنه « يعرض رئيس نيابة الدعوى التأديبية على الوكيل العام المختص مذكرة عن كل قضية يصدر فيها حكم بالبراءة يبين بها تاريخ الحكم وأسانيد الاتهام وأسباب البراءة ، وما اذا كان يرى وجها للطعن فى الحكم طبقا للمادة ٣٢ من قانون النيابة الادارية • وعلى الوكيل العام أن يعرض على مدير النيابة كل حكم يرى الطعن فيه • فاذا وافق على الطعن ، اتخذت اجراءاته » • وواضح من هذه المادة أن النيابة الادارية ، وفقا للائحتها الداخلية ، لا تطعن الا فى بعض الأحكام الصادرة بالبراءة ! وليس من بينها الأحكام التى تتضمن عقوبات تافهة ، لا تتناسب مع جسامة الجريمة الثابتة قبل الموظف ، وهو أمر لا يستقيم مع « فقه الغلو » الذى أرست المحكمة الادارية العليا أسسه ، وان كان يتفق مع فكرة أن اختيار العقوبة يندرج فى مجال السلطة التقديرية التى تمارسها السلطة التأديبية المختصة بلا معقب عليها الا فى حدود عيب التعسف ، وهو الأمر الذى كان مستقرا قبل صدور حكم التحول المشار اليه من المحكمة الادارية العليا •

ولكن اذا حدث طعن استنادا الى المغالاة فى الشفقة ، وعدم التناسب بين العقوبة الموقعة ، وبين الفعل الثابت قبل الموظف ، فان الطعن يكون مقبولا • ولعل أول حكم صادفناه ، من هذا القبيل ، هو حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠، ص ١٤٢٣) فقد ضبط أحد الأزواج زوجته الموظفة ومعها زميلها الموظف فى منزله فى وقت متأخر من الليل ، ولم يستطع أن يدخل الى منزله الا بعد أن كسر الباب ، لأنه كان موصدا من الداخل • وقد نقل الموظف والزوجة الى قسم البوليس ليلا وقدما الى محكمة تأديبية أصدرت حكمها عليهما بالوقف عن العمل بدون مرتب لمدة شهرين • وقد طعنت هيئة المفوضين فى هـذا الحكم على أساس عدم التناسب بين العقوبة الموقعة ، وبين الجريمة الثابتة قبل كل منهما • ولكن المحكمة الادارية العليا لم تلغ الحكم ، وأقرت العقوبة ، واضعة فى اعتبارها ذات الظرف المخفف الذى حدا بالمحكمة التأديبية الى توقيع العقوبة المخففة ، من أن الموظفين المخطئين قد عانيا الكثير عند القبض عليهما ليلا ، واقتيادهما الى القسم ، مما عرضهما للفضيحة !!(١) •

وهكذا كانت معظم تطبيقات قضـاء « الغلو » مقصورة على التشدد فى توقيع العقوبة • وكان رأينا باستمرار أن منطق هذا القضاء ينسحب الى « الغلو » فى الرأفة والشفقة ، وهو ما أخذت به المحكمة الادارية العليا فى بعض أحكامها الحديثة ، فهى فى حكمها الصادر فى

---

(١) ولعل القـارىء ادرك فورا التناقض بين حالتين ، كالت لهما المحكمة الادارية العليا بكيلين مختلفين : ونعنى بهما قضية رئيس شئون الأفراد الذى اصطحب احدى الموظفات الى شقة أحد أصدقائه العزاب ، وهناك ضبط ، واقتيد الى القسم ، وعوقب هو وزميلته بالفصل ، ورأت المحكمة الادارية العليا ان العقوبة مناسبة كما سبق .

وفى حالتنا اصطحبت الموظفة رجلا الى منزل الزوجية ليلا ، وأوصدت الباب من الداخل لتحول بين زوجهـا وبين الدخول ، وقـد تم ضبطهما واقتيادهما الى القسـم : ثم يعاقبان بالوقف عن العمـل بدون مرتب لمدة شهرين !! وترى المحكمة الادارية العليا أن العقوبة مناسبة ! ولسنا ندرى كيف اهملت كل من المحكمة التأديبية والمحكمة الادارية العليا اثر هذه الواقعة على العمل الذى يؤديه هذان الموظفان !!

١٩ يناير سنة ١٩٧٤ (س ١٩ ، ص ٩٥) تقرر : « جرى قضاء هذه المحكمة على أن انعدام التناسب الظاهر بين الذنب الادارى ، والجزاء الموقع عنه ، يخرج الجزاء من نطاق المشروعيــة مما يجعله مخالفــا للقانون ، متعين الالغاء » • وبعد أن أعلنت المحكمة هذا المبدأ ، رأت أن مجازاة العامل بخصم شهر من مرتبه لقـــاء استيلائه على أموال الشركة التى يعمل بها ، لا يتناسب البتة مع جسامة الجريمة الثابتة فى حقه بقولها : « فلا جدال فى أن جرائم الاختلاس من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ، والتى تفقد العامل الذى يرتكبها سمعته ، والثقة فيه ، وتؤدى — عند الحكم فيها جنائيا — الى فصله بقوة القانون • ولا يمكنأن يؤدى قيام السيد •• برد المبالغ التى اختلسها ، وبالتالى قيام النيابة العامة باحالة الموضوع الى الجهة الادارية لمجازاته عما ثبت فى حقه تأديبيا ، الى تغيير طبيعة الذنب الذى ارتكبه • فاذا ما أضيف الى ما تقدم أن للمذكور سجلا حافلا بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق ، فان الجــزاء الحق لمثله هــو الفصـــل من الخدمة »(١) •

هذا ولقد وجدنا حكما واحدا على الأقل للمحكمة الادارية العليا خرجت فيــه على قضـــاء الغلو الذى شرحناه فيما سبق وهو حكمها الصادر فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٧ وذلك فى الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ١٩ القضـــائية (٢) • وتتلخص وقائع النزاع فى أن الادارة فصلت أحد العاملين لأنه اختلس كميات كبيرة من السولار ، وثبتت التهمة قبله •

---

(١) لعل اول حكم للمحكمة الادارية العليا فى هذا الصـــدد هو حكمها الصادر فى ١٩٧٢/٣/١١ (الطعن رقم ٨١١ لسنة ١٣ قضائية) حيث قضت بعدم ملاءمة الجزاء الموقع على صراف احد البنوك من المحكمة التأديبية بخفض راتبه فقط ، رغم ارتكابه الأفعال التى ثبتت فى حقه ، والتى أدت الى احداث فوضى بفرع البنك ، ولهذا فان المحكمة الادارية العليا عدلت الجزاء من خفض الراتب الى عقوبة الفصل من الخدمة .

(٢) المقدم من ادارة قضـــايا الحكومة فى الحكم الصادر من المحكمة التأديبية بالاسكندرية فى الدعوى رقم ١٦١ لســـنة ١٤ القضائية بجلسة ١٩٧٣/١/٢ المرفوعة من السيد/مدثر محمد عبد الهادى ، ضد المؤسسة المصرية العامة لاستزراع وتنقية الأراضى المستصلحة .

الا أن المحكمة التأديبية قضت فى ٢٠ يناير سنة ١٩٧٢ ، بالغاء جزاء الفصل ، بالرغم من أنها أثبتت فى الحكم « أن الأوراق تدل على ثبوت المخالفة المسندة الى المتهم ثبوتا قاطعا ، بأدلة كافية ، لا ينال منها ما أبداه من دفاع فى التحقيقات » • ولكن المحكمة أضافت الى ذلك « ان المؤسسة ساهمت فى تحقيق النتائج التى أسفر عنها التحقيق باسنادها أمانة المخزن الرئيسى للوقود بالقطاع الى عامل من الفئة العاشرة ، لا يرقى الى مستوى المسئولية عن الأموال الطائلة •• » وانتهت الى أن « ما ثبت فى حق المدعى لا يستوجب مجازاته بالفصل ، وهو أشد العقوبات ، ومن ثم يكون قرار فصله مشوبا بعدم المشروعية للتفاوت الصارخ بين المخالفة وبين الجزاء الموقع عنها ، مما يتعين معه الغاؤه ، وللمؤسسة أن توقع عليه الجزاء المناسب » •

وقد طعنت الادارة فى هـذا الحكم ، استنادا الى أن المحكمة التأديبية لا تملك التدخل فى تقدير ملاءمة الجزاء الذى توقعه الجهة الادارية • « وليس لها الا أن تتحقق من ثبوت المخالفة التى صدر عنها الجزاء ، وقد أكد الحكم ثبوتها » وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا الطعن ، وبعـد أن أثبتت فى الحكم صحة الوقائع المنسوبة الى العامل ، وأنها تكون الجريمة التأديبية ، قالت : « ومن حيث انه لما كانت المخالفات الثابتة قبل المدعى تدل على اخلاله الجسيم بواجبات وظيفته، وخروجه على مقتضى الأمانة والشرف ، فانه يحق لجهة عمله أن توقع عليه الجزاء التأديبى الذى يناسب جسامة المخالفة التى ثبتت فى حقه • ومن ثم يكون القرار بفصل المدعى من الخدمة قد قام على سببه ، وجاء مطابقا للقانون ، مبرءا من عيب عدم المشروعية أو اساءة استعمال السلطة •

« ومن حيث ان رقابة القضـاء لمشروعيـة الجزاء التـأديبى رقابة **قانونية ، تحدها** تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التى جوزى عنها ، **فلا تمتد هذه الرقابة الى ملاءمة الجزاء ، لأن الجهـة التى تملك توقيعـه تترخص فى تقـدير مدى جسامة الذنب وما يناسبه من جزاء** ، مادام فى حدود النصاب

المقرر قانونا . ولما كان ذلك ، وكان الحكم المطعون فيه — على الرغم من تقريره بثبوت ارتكاب المدعى المخالفات المسندة اليه — قد اخطأ فى تطبيق القانون وتأويله ، بأن تصدى لبحث ملاءمة جزاء الفصل الموقع على المدعى ، للمخالفات الثابتة فى حقه ، ولذلك يتعين الحكم بالغائه ، وبرفض الدعوى » . ولقد تفاءلنا خيرا بهذا الحكم فى الطبعة السابقة من هذا المؤلف (ص ٧٠١ وما بعدها) ولكن المحكمة الادارية العليا لم تلبث أن أكدت قضاءها السابق ، ومن ذلك على سبيل المثال حكمها الصادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٧٩ (وفيه غلو بالتشديد خففته المحكمة) وحكمها الصادر فى ٣١ مايو سنة ١٩٨٠ ، وفيه ألغت المحكمة الحكم الصادر بالبراءة ، ووقعت العقوبة التأديبية المناسبة (غلو بالتخفيف).

وغنى عن البيان ، أنه اذا طعن المحكوم ضده بمفرده ، ولم تطعن جهة الادارة ، فانه لا يضار بطعنه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٢٢) « ان الطعن من الخصوم ذوى الشأن الذين انما يطعنون لصالحهم وحدهم ، يحكمه أصل مقرر بالنسبة للطعن فى الأحكام ، وهو ألا يضار الطاعن بطعنه » . وبناء على هذا المبدأ ، قررت المحكمة الادارية العليا أنه « لا محل لاعادة النظر فى الشق الذى برأت المحكمة التأديبية الطاعن منه للشك ، اذ أن الطعن مقدم بناء على طلبه ولا يسوغ أن يضار بفعله » (حكمها فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ س ٨ ص ١٥) .

٤ — واذا كان المشرع قد جعل من مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون سببا يخول المحكمة الادارية العليا حق الغائه ، وكان من حق المحكمة الادارية العليا أن تفصل بنفسها فى شرعية أو عدم شرعية القواعد التى يطبقها القاضى الادارى ، فان ثمة تحفظا يجب ابداؤه بعد انشاء المحكمة العليا بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ، ونصه فى المادة الرابعة منه على أن تختص المحكمة المشار اليها بالفصل « دون غيرها فى دستورية القوانين اذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام احدى المحاكم ... » وكذلك « بتفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى ،

وذلك بناء على طلب وزير العدل . ويكون قرارها الصادر بالتفسير ملزما » .

وقد أعاد القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ (قانون المحكمة الدستورية العليا) النص على ذات الحكم فى المادة ٢٥ منه ، والتى تقضى بأن « تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتى : أولا الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح » وفى المادة ٢٦ والتى تقول : « : تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور وذلك اذا أثارت خلافا فى التطبيق ، وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها » .

فالقضاء الادارى — وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا — كان مستقرا قبل صدور القانون المشار اليه ، على اعمال حقه فى رقابة دستورية القوانين والقرارات على أساس أن الدستور هو القانون الأسمى فى الدولة . ولقد رأينا أمثلة لذلك ، لا سيما ما تعلق بشرعية لائحة العاملين بالقطاع العام . وبصدور القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ أصبح الحكم على دستورية القوانين مقصورا على المحكمة العليا (الدستورية) . كما أن التفسير الذى تقضى به لقانون من القوانين — بناء على طلب وزير العدل — يصبح ملزما لجميع الجهات بما فيها القضاء ، ومن ثم فان المحكمة الادارية العليا — شأنها شأن سائر جهات القضاء — ملزمة بأن تحيل الى المحكمة الدستورية العليا فى خصوص الفصل فى دستورية القوانين ، اذا ما أثير الدفع أمامها . أما فى خصوص تفسير القوانين ، فان لها أن تفسرها اذا رأت وجها لذلك ، على أن تلتزم بالتفسير الذى تصدره المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب وزير العدل ، ولو خالف تفسيرا سابقا لها .

ولقد أعملت المحكمة الادارية العليا هذه المبادىء فى حكمها الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٧٠ (س ١٥ ، ص ١١٩) فقد أثير أمامها

مرة أخرى موضوع مخالفة لائحة العاملين فى القطاع العام للدستور (وهو الأمر الذى سبق لها أن فصلت فيــه بأكثر من حكم) فقررت « ومن حيث ان قانون المحكمة العليــا الصادر به القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ قد خص فى المــادة الرابعة منه المحكمة العليا دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين اذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام احدى المحاكم ، وفى هذه الحالة تحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليــا ، وتوقف الفصل فى الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليــا فى الدفع • ولمــا كان الطلب الأصلى الذى أثارته الشركة الطاعنة بعدم اختصاص القضاء التأديبى بنظر الطعن فى القرار الصادر بفصل المدعى ، يتمخض وفقا لمضمونه وأسانيده ، عن دفع بعدم دستورية المــادة السابعــة من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ، وذلك فيما لو صح أنها تنطوى على تفويض تشريعى للسيد رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون تمس اختصاص القضــاء • ولمــا كان الأمر كذلك ، وكان الفصل فى دستورية القوانين قــد أصبح من اختصاص المحكمة العليا دون غيرها ، فانه من ثم يتعين وقف الفصــل فى الطعن المــاثل حتى تفصل المحكمة العليا فى هذا الدفع ، وحددت للشركة الطاعنــة ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا »[1] •

الفــرع الثــانى

بطلان الحكم أو بطلان فى الاجراءات يؤثر فى الحكم

١ — والى أن يصدر قانون الاجراءات الادارية ، فان المرجع فى ذلك الى قانون المرافعات المدنية والتجارية ، بالاضافة الى ما ورد فى قانون مجلس الدولة ، ومع استبعاد ما لا يتفق وطبيعة القضاء الادارى من أحكام لا سيما فى مجال دعوى الالغاء •

---

(١) راجع تطبيقات حديثة لهذا السبب فى مؤلفنا قضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام ، طبعة ١٩٨٦ ، ص ٦٤٢ وما بعدها .

٢ — ومن قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص :

(أ) أن هيئة المفوضين هى الأمينة على الدعوى ، ولذلك « ... لابد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان فى الحكم . وأنه اذا قام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها فى المادتين ٣١٣ و٣١٥ من قانون المرافعات ، كان غير صالح فى الحالة الأولى ، ممنوعا من مباشرة مهمته فى الدعوى فى الحالة الثانية ، وجاز رده اذا لم يتنح عنها فى الحالة الثانية(١) » ومخالفة ذلك يؤدى الى بطلان فى الاجراءات يبطل الحكم . كما أنه « يعتبر باطلا الحكم الذى يصدر من المحكمة الادارية دون تمثيل هيئة المفوضين فى الجلسة العلنية » (ادارية عليا فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، س ١ ص ٣١٢) . ولما كانت هيئة مفوضى الدولة تعتبر أمينة على المنازعة الادارية ، وعاملا أساسيا فى تحضيرها ، وتهيئتها للمرافعة ، وفى ابداء الرأى المحايد فيها ، فان قيام المحكمة بالفصل فى موضوع الدعوى قبل أن تقوم هيئة مفوضى الدولة بتهيئته للمرافعة ، وتقديم تقريرها فيه « فان الحكم يكون قد شابه بطلان جوهرى ، ويتعين لذلك القضاء بالغائه ... » (ادارية عليا فى ١٩٧٥/٢/١ مجموعة المبادىء ، ص ١١٣٢ وقد أعادت المحكمة تأكيد ذات المبدأ فى حكمها الصادر فى ١٩٨٠/١/٢٦ ، ذات المجموعة ، ص ١١٣٣) .

(ب) كما أن اشتراك أحد المستشارين فى إصدار الحكم دون أن يسمع المرافعة يؤدى الى بطلانه : « ومن حيث انه يخلص مما تقدم أن السيد المستشار ... اشترك فى اصدار الحكم وهو لم يسمع المرافعة

---

(١) وعلى العكس من ذلك ، اذا قام بكاتب الجلسة سبب من الأسباب التى لو وجدت بالقاضى لأدت الى عدم صلاحيته أو الى رده ، لا يؤدى الى بطلان الحكم ، لأن كاتب الجلسة تقتصر مهمته « على المعاونة فى العمل الكتابى ، وبهذه المثابة لا يمتنع عليه قانونا الحضور ككاتب جلسة، كما لا يجوز رده اذا كانت له مصلحة شخصية فى الدعوى ... ومن ثم لا يبطل الحكم لو قام بكاتب الجلسة مثل هذا السبب ، وان كان من المندوب اليه استبدال غيره به دفعا لكل مظنة بخصوص العمل الكتابى » (ادارية عليا فى ١٩٥٧/١٢/٧ س٣ ص ٢٢١) .

فى الدعوى ، فمن ثم طبقا للمبادىء العامة للاجراءات القضائية يقع الحكم باطلا ، ويتعين لذلك القضاء ببطلانه » (٢٧/١٢/١٩٦٤ ، س ١٠، ص ٢٧٨) •

(جـ) وصدور الحكم من أربعة قضاة بدلا من ثلاثة يفضى الى بطلانه : « من حيث انه قد تبين للمحكمة أن الحكم المطعون فيه قد صدر من أربعة قضاة ••• وأن هؤلاء القضاة الأربعة هم من سمعوا المرافعة فى الدعوى ••• وأنهم جميعا قد وقعوا على المسودة وعلى المنطوق ، واذا كان قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قد قضى فى الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة منه على أن تصدر الأحكام من المحاكم الادارية من دائرة ثلاثية ، أى أنه عين كيفية تشكيل المحكمة الادارية على وجه التحديد • وعليه فان حضور عضو زيادة على العدد الذى عينه القانون على الوجه سالف الذكر ، وسماعه المرافعة واشتراكه فى اصدار الحكم ، من شأنه أن يبطل الحكم ، وذلك طبقا للمبادىء العامة فى الاجراءات القضائية ، لما فى ذلك من اعتداء على حقوق الدفاع ، اذ قد يكون لهذا العضو الرابع أثر فى اتجاه الرأى فى مصير الدعوى ، فضلا عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين أصدروا الحكم • والبطلان فى هذه الحالة متعلق بالنظام العام تقضى به المحكمة من تلقاء نفسها • ومن ثم ترى المحكمة لزاما عليها أن تقضى ببطلان ذلك الحكم المطعون فيه » • (١٥/١١/١٩٦٤ س ١٠ ، ص ٤٤ ، وبنفس المعنى حكمها الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ص ٣٣٤) •

(د) واشتراك أحد مستشارى محكمة القضاء الادارى فى نظر الدعوى مع سبق افتائه فى موضوعها عندما كان مستشارا بقسم الرأى، يؤدى الى بطلان الحكم : « ان المادة ٣١٣ من قانون المرافعات الواجبة التطبيق بمقتضى المادة ٧٤ من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ تنص على أنه « يكون القاضى غير صالح لنظر الدعوى ، ممنوعا من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم ، فى الأحوال الآتية : ••• خامسا : اذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم فى الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ••• » كما تنص المادة

٣١٤ على ما يأتى : « عمل القاضى أو قضاؤه فى الأحوال المتقدمة الذكر ولو باتفاق الخصوم يقع باطلا » واذا كان الأمر كذلك ، فان اشتراك أحد مستشارى محكمة القضاء الادارى فى نظر الدعوى التى صدر فيها الحكم المطعون فيه ، بالرغم من سبق افتائه فى هذا الشأن وقت أن كان مستشارا فى القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، لما يصبح معه الحكم باطلا » • (١٩٦٠/١٠/١٥ أبو شادى ، ص ١٩٦٤) •

(هـ) وتوقيع مسودة الحكم المشتملة على منطوقه من عضوين فى دائرة ثلاثية يترتب عليه بطلان الحكم : « والبطلان فى هذه الحالة بطلان لا يقبل التصحيح لانطوائه على اهدار لضمانات جوهرية لذى الشأن من المتقاضين اذ توقيع الحكم هو الدليل الوحيد على صدوره من القضاة الذين سمعوا المرافعة وتداولوا فيـــه ، والذين من حق المتقاضى أن يعرفهم • وبهذه المثابة يكون البطلان أمر متعلقا بالنظام العام •• » (ادارية عليا فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، س١٢ ، ص ٧٩) •

(و) ويبطل الحكم الذى يبنى على تقرير خبير لم يؤد اليمين : « ومن حيث ان الخبرة (L'expertise) هى طريق من طرق التحقيق يتخذ فى الدور الابتدائى كمـــا يتخذ فى الدور النهائى منه ••• ومن المسلم أيضا أن الخبير يجب أن يحلف يمينا أمام المحكمة على أداء مأموريته بالذمة قبل أن يباشرها اذا لم يكن ســبق له حلف اليمين لتقريره أمام المحاكم وفقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الخبرة أمام جهات القضاء • ويترتب على اغفال حلف اليمين بطلان الحكم الذى ينبنى على تقرير الخبير الذى لم يؤدها ، لأنه يشترط لصحة الأخذ بالدليل أن يكون قد استحصل عليه وفقا للاجراءات المقررة فى القانون • وفى قانون المرافعات المدنية والتجارية نظم الفصل السادس منه أعمال الخبرة ، وأجازت المـــادة ٢٢٥ للمحكمة عنـــد الاقتضاء أن تحكم بندب خبير • وقضت المـــادة ٢٢٩ منه بأنه اذا كان الخبير غير مقيد اسمه فى جدول الخبراء ، وجب أن يحلف أمام القاضى يمينا بأن يؤدى عمله بالصـــدق والأمانة ، والا كان العمـــل باطلا » (ادارية عليا فى ١٩٦٥/١/٢٣ أبو شادى ، ص ٩٧٥) •

(ز) والحكم الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية ضد موظف لم يعلن اعلانا صحيحا ، يكون باطلا لعيب فى الاجراءات . (ادارية عليا فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س١٣ ، ص ٢٥١) .

(ح) واقتصار الحكم على سرد وجهتى نظر الخصمين دون ابداء الأسباب التى أقام عليها النتيجة التى انتهى اليها فى المنطوق ، « فذلك قصور يؤدى الى بطلان الحكم ، ولو كانت النتيجة التى انتهى اليها المنطوق سليمة فى ذاتها » (ادارية عليا فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٦ ، س٢ ، ص ١١٢) .

وعلى العكس من ذلك ، فان المحكمة ليست ملزمة — فى مجال تسبيب الأحكام — بأن تتعقب حجج الخصوم فى جميع مناحى أقوالهم ثم تفندها تفصيلا « فاذا كانت المحكمة التأديبية قد أشارت فى أسباب حكمها الى أنها لا تعتد بما ساقه الطاعن وزميله من مبررات فى المذكرات المقدمة منهما خلال نظر الدعوى ، فلا يقبل من الطاعن بعد هذا كله وجه الطعن القائم على أن المحكمة التأديبية لم تذكر فى أسباب حكمها ، ولا فى وقائع الدعوى ، شيئا عن دفاعه ودفوعه ليخلص من ذلك الى أن الحكم باطل لمخالفته لنص المادة ٣٤٩ من قانون المرافعات ، وأنه شابه تصور فى التسبيب » اذ أن هذا الوجه مردود بما جرت عليه ضوابط تسبيب الأحكام من أن الترتيب الوارد بالمادة التى يستند اليها هذا الطعن ، ليس ترتيبا حتميا يترتب على الاخلال به البطلان ، فيجوز أن تورد المحكمة الأدلة الواقعيــة ، والحجج القانونية التى استند اليها الخصوم فى ثنــايا أسباب الحكم التى تكفلت بالرد عليها . كما أنه يكفى لسلامة الحكم أن يكون مقاما على أسباب تستقيم معه ، ولا يلزم أن يتعقب حجج الخصوم فى جميع مناحى أقوالهم استقلالا ثم يفندها تفصيلا الواحدة تلو الأخرى . كما لا يعيب الحكم عدم ذكر أسماء الشهود فى تحقيق تضمنت القضية أوراقه ، وعدم ايراده نصوص أقوالهم وعباراتها . وحسب الحكم السديد ، أن يورد مضمون هــذه الأقوال . ومتى كان ما استخلصه الحكم من أقوال الشهود غير متناقض

مع ما هو ثابت بالتحقيقات ، كان قضاؤه لا غبار عليه » • (ادارية عليا فى ١٩٦٤/١/١٨ أبو شادى ، ص ٩٥٤) •

(ط) ومخالفة الاجراء المنصوص عليه فى المـادة ٢٩ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (الخاص بتبليغ تاريخ الجلسة الى ذوى الشأن قبل الميعاد بثمانية أيام على الأقل) « •• يكون عيبا شكليا فى الاجراءات يبطلهـا ويؤثر فى الحكم بما يستتبع بطلانه » (ادارية عليـا فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٥٧ س٣ ص ١٢٦) •

(ى) وأن الحكم يجب اشتماله على البيـانات الواجب اشتمال الأحكام عليها بما فى ذلك أسماء الخصوم وصفاتهم • ومخالفة ذلك تؤدى الى بطلان الحكم • ولكن يجب أن يكون الخطأ جسيما « •• وهو لا يكون كذلك الا اذا كان من شأنه تجهيل الخصوم ، لا عدم امكان تعيينهم ، حرصا من المشرع على الابقاء على العمل القضائى وعـدم ابطاله الا للضرورة الملجئة • وهى لا تقوم الا اذا كان النقص جسيما لا يمكن تداركه » (ادارية عليا فى ١٠ مايو سنة ١٩٥٨ س٣ ص ١١٩٨)•

فاذا كانت البيانات الواردة فى صحيفة الطعن قد جهلت موضوعه من حيث اغفال تحديد القرار المطعون فيه (قرار لجنـة قضائية) وتاريخه وموضوع التظلم « فانه يترتب على ذلك البطلان (ادارية عليا فى ٣ يناير سنة ١٩٥٩ س٤ ص ٤٨٧) [1] • ولكن خلو الحكم فى دعوى الالغاء من ذكر اسم الخصم المنضم الى الحكومة لا يؤدى الى بطلانه لأن « البطلان لا يكون الا اذا كان الخطأ قد وقع على بيان جوهرى ،

---

(١) فاذا لم يكن الخطأ جسيما ، ويمكن تداركه ، فلا بطلان « ... فاذا ثبت أن قرار اللجنة القضائية ، وان لم ينص فى ديباجته بالذات على اسم المتظلم ، الا أنه يحمل فى الوقت ذاته البيان بأنه صدر فى تظلم معين ، قيد برقم معين ، باسم شخص معين وآخرين ، ومن الممكن بهذا البيان تعيين هؤلاء الآخرين الذين يعينهم الحكم ويشملهم ، وذلك بالرجوع الى عريضة التظلم ذاتها ، وهى تتضمن اسم المتظلم من بين الذين قدموه ، فليس ثمة — والحالة هذه — نقص جسيم من شأنه أن يبطل قرار اللجنة » (١٠ مايو سنة ١٩٥٨ س ٣ ص ١١٩٧) .

بأن كان الخصم مجهلا تجهيلا تاما • والأمر على خلاف ذلك فى الدعوى الحالية ، اذ ورد فى صدر الحكم أن المطعون ضده قد تدخل فى الدعوى خصما ثالثا منضما الى الحكومة • ومن ناحية اخرى فالدعوى تقوم على أساس الطعن على القرار الادارى الصادر بترقية المتدخل الى الدرجة الأولى فى وزارة الصحة ، وهو بيان لا يمكن أن يجهل بالمتدخل المذكور • وفوق هذا وذاك فان الدعوى الادارية على خلاف الدعاوى المدنية تقوم على مخاصمة قرار ادارى لا على مخاصمة شخص أو أشخاص معينين » (ادارية عليا فى ١٩٦١/٤/٢٢ أبو شادى، ص ٩٦٥) •

ومن التطبيقات الحديثة للمحكمة الادارية العليا فى ذات المجال :

— حكمها الصادر فى ١٩٧٤/٦/٢ (مجموعة المبادىء ، ص ١١٣٠) والقاضى بأن اغفال قلم كتاب المحكمة اعلان المدعى بتاريخ الجلسة ، يؤدى الى بطلان الحكم لأن ذلك « يرتبط بمصلحة جوهرية لذوى الشأن • ويترتب على اغفال ذلك وقوع عيب شكلى فى الاجراءات والاضرار بمصالح الخصم الذى وقع هذا الأغفال فى حقه ، الأمر الذى يؤثر فى الحكم ، ويترتب عليه بطلانه شكلا » (وبذات المعنى حكمها الصادر فى ١٩٧٨/٤/١ ذات المجموعة ، ص ١١٣١) •

— حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٥/٢٤ (ذات المجموعة ، ص ١١٣٤) وفيه تؤكد أن صدور الحكم فى جلسة سرية يؤدى الى بطلانه « والبطلان فى هذه الحالة من النظام العام لتعلقه بذات الوظيفة القضائية لمرفق القضاء وما تقتضيه لحسن ادارتها » •

— حكمها الصادر فى ١٩٧٦/٥/٢٢ (ذات المجموعة ، ص ١١٣٤) حيث تقول ان الحكم المطعون فيه (حكم تأديبى) قد انتهى بحق الى ادانة المطعون ضده ، الا أنه أخطأ فى تطبيق القانون وتأويله عندما قضى ببراءته « اذ أن ما أثبته الحكم من ادانة المطعون ضده يتناقض مع النتيجة التى انتهى اليها » •

ـ حكمها الصادر فى ١١/٦/١٩٧٨ (ذات المجموعة ص ١١٣٥) والذى يقرر أن التناقض بين مسودة الحكم ونسخته الأصلية يؤدى الى بطلان الحكم •

ـ حكمها الصادر فى ١/٦/١٩٨٠ (ذات المجموعة ، ص ١١٣٨) والذى يقضى بأن الاحالة فى تسبيب حكم على ما جاء فى ورقة أخرى ـ ولو كانت أسباب حكم صادر فى نزاع آخر وموضوع فى ملف ذلك النزاع ـ يؤدى الى بطلان الحكم •

ـ حكمها الصادر فى ٢١/٥/١٩٧٨ (ذات المجموعة ص ١١٤٠) ويقرر أن عدم توقيع رئيس المحكمة لنسخة الحكم الأصليـة التى يحررها الكاتب يجعل هذا الحكم باطلا بطلانا جوهريا ينحدر به الى درجة الانعدام •

ـ حكمها الصادر فى ١٩/٦/١٩٧٧ (ذات المجموعة ص ١١٤١) والذى يؤكد أن توقيع مسودة الحكم من عضو واحد من أعضاء الهيئة التى أصدرت الحكم دون العضو الآخر والرئيسى ، يؤدى الى بطلان الحكم • وأن توقيع مسودة الحكم المشتملة على منطوقه من عضوين فى دائرة ثلاثية ، يترتب عليه البطلان (حكمها فى ٦/١١/١٩٦٦ ذات المجموعة ص ١١٤١) وأن الحكم الذى يوقعه عضو رابع والصادر من دائرة ثلاثية يؤدى الى بطلان الحكم طبقا لنص المـادة ١٦٧ من قانون المرافعات التى تقضى بأنه لا يجوز أن يشترك فى المداولة غير القضاة الذين سمعوا المرافعة (حكمها فى ١٧/٥/١٩٨٠ ، ذات المجموعة ، ص ١١٤٣) •

ـ حكمها الصادر فى ٢٣/٥/١٩٧٠ (ذات المجموعة ، ص ١١٤٣) وفيه تعلن انه متى ثبت أن أحد أعضاء الهيئة التى أصدرت الحكم لحق به سبب من أسباب عدم الصلاحية لنظر الدعوى ، فان الحكم يكون باطلا ومخالفا للنظام العام • ورفضت المحكمة الادارية العليا ـ بعد أن ألغت الحكم المطعون فيه ـ أن تتصدى لموضوع النزاع كما هى

خطتها ، وبررت ذلك « بأن الحكم المطعون فيه وقد شابه بطلان جوهرى ينحدر به الى درجة الانعدام بسبب عدم صلاحية أحد أعضاء الهيئة لنظر الدعوى ، فانه يمتنع على المحكمة الادارية العليا التصدى لنظر موضوع الدعوى ، لأن ذلك يعتبر بمثابة نظر الدعوى لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا ، وينطوى على اخلال جسيم باجراءات التقاضى، وتفويت لدرجة من درجاته ، لأن شرط التصدى أن يكون الحكم صادرا من هيئة مشكلة تشكيلا صحيحا لم يقم بأحد أعضائها سبب من أسباب عدم الصلاحية لنظر الدعوى » • وطبقت ذات المبدأ ، اذا كان أحد أعضاء المحكمة قد سبق أن أبدى رأيا فى القضية حينما كان فى هيئة المفوضين (حكمها فى ١٩٧٦/٢/٢٩ ، ذات المجموعة ، ص ١١٤٣) وبذات المعنى والألفاظ حكمها الصادر فى ١٩٧٧/٦/٥ ، ذات المجموعة ، ص ١١٤٥) •

ــ حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٢/٢٨ (ذات المجموعة ، ص ١١٤٦) والذى يقرر أن اشتراك عضو الجهاز المركزى للمحاسبات فى تشكيل محكمة تأديبية لنظر مخالفة ادارية يؤدى الى بطلان الحكم •

ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت اقرار البطلان فى بعض حالات منها :

ــ حكمها الصادر فى ١٩٧٩/١٢/١٥ (ذات المجموعة ص ١١٤٨) والذى رفض الاقرار ببطلان الحكم الذى وردت بصورته المطبوعة أن المحكمة مشكلة تشكيلا رباعيا ، لأن ذلك يعتبر من قبيل الخطأ المادى الذى لا يبطل الحكم ، طالما أن مسودة الحكم الأصلية قد ثبت منها صدور الحكم من دائرة مشكلة تشكيلا ثلاثيا •

ــ حكمها الصادر فى ١٩٦٧/٥/٧ (ذات المجموعة ص ١١٤٨) وقد رفض اقرار البطلان استنادا الى أن المدعى لم يخطر بالموعد المحدد لنظر الدعوى ، بعد أن ثبت أن المحامى الموكل عنه قد حضر أمام هيئة المفوضين فى جلسة التحضير ، وأنه أبلغ بميعاد جلسة المرافعة ، ولكنه لم يحضر يوم الجلسة ، وحضر محام آخر عنه لم

يطلب التأجيل الى حين حضور المحامى الأصلى أو الترخيص للمدعى فى الاطلاع والرد على المذكرة المقدمة من الحكومة • ولا تعتد المحكمة بالقول بأن المحـامى الذى حضر كان متطوعا دون انابة من المحامى الأصلى •

— حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٣/٢٣ (ذات المجموعة ، ص ١١٤٩) وفيه تقرر أن قرار الاحالة الصادر من رئيس المحكمة الادارية باحالة الدعوى الى محكمة القضاء الادارى ، كان يتعين صدوره من المحكمة لا من رئيسها • ولكن لمـا كانت الغاية من الاحالة قد تحققت ، فانه لا يجوز الحكم ببطلان هذه الاحالة اعمالا لنص المـادة ٢٠ فقرة ثانية من قانون المرافعات من أنه لا يحكم بالبطلان رغم النص عليه اذا ثبت تحقق الغاية من الاجراء •

— حكمها الصادر فى ١٩٦٦/١٢/٢٥ (المجموعة ، ص ١١٥٠) وهو يؤكد أن مجرد خلو الحكم المطعون فيه من اسم الوصية على المدعى لا يترتب عليه بطلانه ، اذ أن ذلك لا يعدو أن يكون خطأ فى التدوين من الجائز تصحيحه وفقا لأحكام المـادة ٣٦٤ من قانون المرافعات •

— حكمها فى ١٩٧٥/٦/٨ (المجموعة ، ص ١١٥١) والقاضى بأن مجرد ورود منطوق الحكم فى ورقة مستقلة لا يمكن أن يصم الحكم بالبطلان ، اذا كانت مسودة الحكم قد أودعت فى ذات الجلسة التى أرجىء النطق بالحكم فيهـا ، وكان منطوق الحكم المدون على رول الجلسة المرافقة له هذه المسودة موقعا عليه من الهيئة التى أصدرته وعلى وضع يستفاد منه أنه بنى على ما ورد بها من أسباب •

— حكمها فى ١٩٧٦/٦/٢٦ (ذات المجموعة ص ١١٥٣) ويقرر أنه لا يبطل الحكم أن يكون رئيس الهيئة التى أصدرته رئيسا لهيئة مفوضى الدولة عند تحضير الدعوى بالهيئة المذكورة ، مادام قد ثبت أنه لم يشارك فى تحضيرها أو فى اعداد التقرير •

— وأخيرا حكمها الصادر فى ٢٠/١٢/١٩٧٦ (ذات المجموعة ، ص ١١٥٤) حيث تعلن أن أسباب عدم صلاحية القضاة منصوص عليها على سبيل الحصر فى المادة ١٤٦ مرافعات • ومن ثم فان مجرد ندب أحد مستشارى المحكمة الادارية العليا رئيسا لادارة الفتوى ، ليس من شأنه أن يفقده ولاية القضاء ، لأنه قد سمع المرافعة فى الطعن ، واشترك فى المداولة فيه ، ووقع على مسودة الحكم ، والندب لا يرفع عنه صفة القاضى ، ولا يقطع صلته كلية بالمحكمة الادارية العليا •

الفـــرع الثـــالث

مخالفة حجية الشىء المقضى

١ — واذا كان نص الفقرة الثالثة من المـــادة ٢٣ من القـــانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتى تقابل المـــادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) قـد أطلق فى هذا الصدد ، فلم يخصص الحكم بجهـة قضائية معينة ، فان مفهوم النص أن يكون التعارض بين أحكام صادرة من المحاكم الادارية ، لأن الاختصاص بالنظر فى حل الاشكالات التى تنجم عن التناقض بين الأحكام التى تصدر من المحاكم الادارية والمحاكم القضائية هو من اختصاص المحكمة الدستورية العليـــا وفقـــا للفقرة الرابعة من المـــادة الرابعة من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ والتى تقضى بأن تختص المحكمة العليا بالفصل ، فى مسائل تنازع الاختصاص طبقا لأحكام المواد ١٧ و١٩ و٢٠ و٢١ من قانون السلطة القضائية وتقابلها الفقرة ثانيا من المـــادة ٢٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ (قانون المحكمة الدستورية العليا) والتى تجعل الاختصاص للمحكمة الدستورية العليا دون غيرها « بالفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، وذلك اذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل احداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها » وكانت تمارس هـــذا الاختصاص محكمة التنازع على النحو الذى درسناه تفصيلا فى الكتاب الأول من هذا المطول •

٢ — ومن تطبيقات المحكمة الادارية العليا لهذا الوجه من أوجه الطعن فى الأحكام الأمثلة التالية :

(أ) حكمها الصادر فى ١٨ مايو سنة ١٩٥٨(١) والذى حسم اشكال الاختصاص بين حكمين صادرين من محكمتين اداريتين قضى كل منهما بعدم اختصاصه بالنزاع • وقد قضت المحكمة فى هذا النزاع باختصاص المحكمة الأولى ، ولم يحل دون ذلك نهائية الحكم الصادر منها ، « ذلك لأن الطعن أمام المحكمة العليا فى حكم المحكمة الادارية لوازة الداخلية (الحكم الثـانى) قـد أثار بحكم اللزوم مسألة التنازع السلبى فى الاختصاص برمته بين المحكمتين ، وهو أمر لا يقبل التجزئة ، اذ جانباه هما الحكمان المتناقضان المتسلبان كلاهما من الاختصاص » •

(ب) حكمها الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (٢) والذى يقرر أنه اذا صدر حكم من المحكمة الادارية وأصبح نهائيا لعـدم الطعن فيه ، ثم صدر حكم لاحق على خلافه ، مع اتحاد الخصوم والموضوع والسبب فى ذات المنازعة ، فان هذا الحكم الثانى « يكون قد خالف القانون ، ويتعين الغاؤه ، والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها » •

(جـ) واختلاف ممثلى الدولة لا ينـال من حجية الأمر المقضى بالنسبة للأحكام الصادرة فى مواجهتها • فلقد كان أحد حاملى شهادة العالمية يعمل فى وزارة الحربية ، وطالب باتمام تسوية معينة ، وحكم القضاء برفضها • ثم نقل بعد ذلك الى الأزهر ، وطالب باجراء ذات التسوية المرفوضة • فقضت المحكمة الادارية العليا بعدم جواز نظر الدعوى لسابق الفصـل فيها • « لأن كلا من ممثلى وزارة الحربية والجامع الأزهر ، وان اختلفت الجهتان فى الظاهر ، انما يمثل الحكومة ، وينوب عنها فى التقاضى : فالحكومة ، وهى الشخص الادارى العام ، هى الخصم فى الدعويين • وما الجهتان المذكورتان سـوى فروع لها تكملان بعضهما فى اتصال النزاع بها ، وتنفيذ الحكم قبلهما • وعلى

(١) السنة الثانية ، ص ١٠٦٢ •
(٢) السنة الثالثة ، ص ٢٨٤ •

هذا الأساس تتحد الدعويان خصوما » . (ادارية عليا فى ٧ مايو سنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ١٠٢٩) .

والمبادىء التى ينطوى عليها هذا الحكم سليمة فى خصوص النزاع المطروح . ولكنها لا تصدق على اطلاقها ، لأن مقتضى التسليم بالشخصية الاعتبارية لمرفق ما ، أن يستقل بذاتيته عن الدولة ، بحيث تنصرف آثار التصرفات القانونية التى يجريها اليه هو دون الدولة : فهو الذى يتقاضى ، وهو الذى يختصم . وذلك كله مستقر فقها وقضاء .

(د) ولقد عرضت المحكمة الادارية العليا لحالة أكثر تعقيدا فى حكمها الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٥٧ (١) ، ووضعت فيها مبادىء هامة صاغتها كما يلى :

١ — « اذا صدر فى موضوع الخصومة الواحدة حكمان نهائيان ، وكان الأخير منهما يخالف الأول الذى كان قد حاز قوة الشىء المحكوم فيه ، ثم طعن فى هذا الحكم الأخير أمام المحكمة الادارية العليا ، ولم يطعن فى الأول ، وكان قد فات ميعاد الطعن فيه ، فلا مندوحة لها من الغاء هذا الحكم الأخير بالتطبيق للفقرة الثالثة من المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ولو كان الحكم الأول لم يصب فعلا الحق فى قضائه ، وذلك احتراما لقوة الشىء المحكوم به فى هذه الصورة ، والتى أصبح الحكم بمقتضاها عنوان الحقيقة فيما قضى به أيا كانت الحقيقة الموضوعية فيه » .

٢ — « أما اذا كان الحكم الأول هو المطعون فيه ، فان المحكمة — بما لها من سلطة التعقيب عليه ، تلك السلطة التى تتناول النزاع برمته — تملك أن تنزل حكم القانون فيه . ولا يحول دون ذلك صدور الحكم اللاحق الذى صدر فى الخصومة من محكمة أدنى ، والا لكان مؤدى ذلك أن تغل يد المحكمة العليا عن اعمال سلطتها فى التعقيب على النزاع وهو مطروح عليها ، تلك السلطة التى تتناول الموضوع برمته كما سلف البيان ، ولكانت النتيجة العكسية أن يعلو الحكم

---

(١) السنة الثالثة . ص ١٣١ .

اللاحق — على ما فيه من مخالفة للقانون لكونه صادرا على خلاف حكم سابق ، أيا كان قضاء هذا الحكم — على حكم المحكمة العليا ، وهى آخر المطاف فى نظام التدرج القضائى ، الأمر الذى يتجافى مع طبائع الأشياء ، ويخل بنظام هذا التدرج فى أصله وغايته • ولا جدال فى أن هذه الغاية هى وضع الحد لمنع تضارب الأحكام وحسم المنازعات بحكم تكون الكلمة العليا فيه لأعلى درجة من درجات التقاضى فى النظام القضائى » •

٣ — « ان حكم المحكمة العليا يجب أن يعلو على حكم المحكمة الأدنى ، ما دام كلاهما قد صدر فى عين موضوع النزاع ، حتى ولو لم يثر أمام المحكمة العليا صدور مثل هذا الحكم ، بل يجب أن ينفذ حكم المحكمة العليا وحده » •

(هـ) قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٧ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٢٧) أن الحكم الصادر باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة لحين الغاء القرار الصادر بالفصل بالتطبيق للفقرة الثانية من المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥ — شأنه شأن الحكم بوقف التنفيذ الوارد بالفقرة الأولى من هذه المادة — وان كان لا يقيد المحكمة عند نظر أصل هذا الطلب موضوعا ، الا أنه يظل مع ذلك حكما قطعيا له مقومات الأحكام وخصائصها • « وينبنى على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام فى خصوص موضوع الطلب ذاته ، ولو أنه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف ، كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت المحكمة فيه من مسائل فرعية قبل البت فى موضوع الطلب ، كالدفع بعدم اختصاص القضاء الادارى أصلا بنظر الدعوى لسبب يتعلق بالوظيفة ، اذ قضاء المحكمة فى هذا ليس قطعيا فحسب ، بل هو نهائى وليس مؤقتا ••• فما كان يجوز للمحكمة الادارية — والحالة هذه — بعد أن فصلت بحكمها الصادر فى ••• برفض الدفع بعدم الاختصاص لانتفاء الولاية ، أن تعود عند نظر طلب الالغاء ، فتفصل فى هذا الطلب من

جديد، لأن حكمها الأول كان قضاء نهائيا حائزا لحجية الأحكام ثم قوة الشيء المحكوم به [١] » ٠

٣ — والحجية انما تكون لمنطوق الحكم لا لأسبابه ، ولكن ارتباط أسباب الحكم بمنطوقه ارتباطا وثيقا ، بحيث لا يقوم المنطوق بغيرها ، يكسب تلك الأسباب الحجية أيضا (ادارية عليا فى ١٩٦٧/٤/١٦ ، مجموعة المبادىء ، ص ١٠٨٦) ولكن الأسباب التى يستند اليها الحكم ، والتى تتعلق بمسائل لا أثر لها على الدعوى ، ولم تكن المحكمة بحاجة الى بحثها وهى بصدد الفصل فيها ، لا تكتسب الحجية (ادارية عليا فى ١٩٦٦/٦/١١ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٨٦) ٠

وحجية الأحكام منـوطة بتوافر شروطها القـانونية ، وهى أن يتحد الخصوم والمحل والسبب فى الدعوى التى صـدر فيها الحكم والدعوى الجديدة ٠ (ادارية عليا فى ١٩٧٥/٤/٢٦ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٩١) والحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ ، هو حكم قطعى ، له مقومات الأحكام وخصائصها ، وينبنى على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام فى خصوص موضوع الطلب ذاته ، ولو أنه مؤقت بطبيعته ، طالما لم تتغير الظروف ، « كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسـبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبـل البت فى موضوع الطلب ، كالدفع بعـدم اختصاص القضـاء الادارى أصلا بنظر الدعوى لسبب يتعلق بالوظيفة أو بعـدم اختصاص المحكمة أصـلا بنظـرها حسب موضوعها ، أو بعدم قبولها أصلا لرفعها بعد الميعاد ، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيا ، اذ قضـاء المحكمة فى هذا كله ليس قطعيا فحسب ، بل هو نهائى وليس مؤقتا فيقيدها عند نظر طلب الالغاء ٠ ولا يجوز لمحكمة القضاء الادارى اذا ما فصلت فى دفع من هذا القبيل

---

(١) واستطردت المحكمة تقول : « ولو أنها قضت على خلاف ما قضت به اولا لكان حكما معيبا لمخالفته لحكم سابق حائز قوة الشيء المحكوم به . أما وقد انتهت المحكمة فى هذا الدفع الى نفس النتيجة التى انتهى اليهـا حكمها الأول ، فان الحكم المطعون فيه يتمخض فى هـذا الخصوص نافلة وتزيدا ... » .

أن تعود عند نظر طلب الالغاء ، فتفصل فيه من جديد ، لأن حكمها الأول قضاء نهائى ، حائز لحجية الأحكام ، ثم لقوة الشى المحكوم به » وقررت المحكمة أخيرا « أن حجية الأمر المقضى تسمو على قواعد النظام العام (١) ، فلا يصح اهدار تلك الحجية بمقولة ان الاختصاص المتعلق بالوظيفة من النظام العام . » (حكمها الصادر فى ١٩٦٩/٣/٨، ذات المجموعة ، ص ١٠٩٣) وطبقت المحكمة ذات المبادىء على الحكم الصادر باستمرار صرف مرتب الموظف كله أو بعضه مؤقتا . (حكمها الصادر فى ١٩٦٧/١/٧ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٩٤) .

الفرع الرابع

عدم تقيد المحكمة بالأسباب التى ترد فى صحيفة الطعن

١ — لا يتعرض مجلس الدولة الفرنسى — كمحكمة نقض — من تلقاء نفسه لعيب من العيوب شاب المحكم ، ولم يثره الطاعن ، الا اذا كان هذا الوجه متعلقا بالنظام العام (٢) . وبالرجوع الى المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتى تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥) نجد أنها اقتصرت على الوجه الأخير من أوجه الطعن ، وأجازت للمحكمة التعرض له من تلقاء نفسها ، حيث تقول : « اذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق ، حاز قوة الشىء المحكوم فيه ، سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع » .

ولكن المحكمة الادارية العليا وسعت من اختصاصها فى هذا المجال ، واعتبرت أن الطعن أمامها يثير النزاع برمته . ويستخلص من أحكامها المبادىء التالية :

---

(١) وهذا الاستطراد انطوى على بعض التجوز ، لأنه من المسلمات فى القضاء الادارى أن من حق الدولة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام ، اذا ما ترتب على التنفيذ اخلال بالنظام العام . راجع الكتاب الأول من هذا المطول ، وهو المخصص لدراسة قضاء الالغاء .

(٢) راجع فى التفاصيل ، الكتاب الثانى من هذا المطول .

٢ — « ان الطعن أمام هذه المحكمـة — حسبما جرى عليـه قضاؤها — يفتح الباب أمامها لتنزل حكم القانون على الطلبات المقدمة فى المنازعة المطروحة أمامها على وجهه الصحيح » (ادارية عليـا فى ١٩٦٧/١٢/١٧ ، المجموعة ، ص ١٣٥٩) وأن الطعن أمام المحكمـة الادارية العليا يطرح المنازعة فى الحكم المطعون فيه برمتها ، ويفتـح الباب أمامها لتزن هذا الحكم وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التى تعيبـه . فاذا ما تبـين لها « مشوبة الحكم بالبطـلان أو أن اجراء من الاجراءات التى سبقت عرض الطعن عليها كان باطلا ، لا تقضى باعادة الدعوى الى المحكمـة التى أصدرت الحكم أو وقع أمامها الاجراء الباطل ، بل يتعين عليها أن تتصدى للمنازعة ، لكى تنزل حكم القانون على الوجه الصحيح . » (حكمها فى ١٩٦٨/١١/١٣ ، المجموعة ، ص ١٣٦٠) وأن « قضاء هذه المحكمة قد اطرد على أن الطعن أمامها يفتح الباب لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون ، غير معتـدة بالأسباب التى يبديها الطاعن ... فان لهذه المحكمة ... ألا تتقيد بالسبب الذى بنى عليه الطعن ، وأن تتصدى لبحث ما اذا كان السبب الآخر قائما حتى تنزل صحيح حكم القانون فى المنازعة » (١٩٧٤/١/٢٦ ، ذات المجموعة ، ص ١٣٦٢) وأنه « اذا كانت هيئة المفوضين قد قصرت طعنها على الشق الثانى من الحكم دون الشق الأول ، وكان الشقان مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطا جوهريا . فانه لا مندوحة من اعتبار الطعن فى الشق الثانى مثيرا للطعن فى الشق الأول » (١٩٦٥/٥/١٧ ، ذات المجموعة ، ص ١٣٦٣) وأن الطعن فى حكم لصدوره على خلاف حكم سابق حاز قوة الشىء المحكوم فيه . يجعل الطعن شاملا لهذا الحكم الأخير ، رغم فوات ميعاد الطعن فيه . اذا كان الحكمان قد صـدرا فى دعويين أقيمتا بطلب الطعن فى قرار واحد ، واتحد الخصوم فيهما ، ثم قضت المحكمة فيهما بعـدم القبول لأسباب مختلفة فى كل من الحكمين « لأن الغاء أحد الحكمين ، يستتبع بالضرورة الغاء الحكم الآخر » (١٩٦٦/٦/١١ ، المجموعة ، ص ١٣٦٥) .

٣ — ان هيئة المفوضين ليست ملزمة بذكر جميع الأسباب التى تستند اليها فى عريضة الطعن ، بل لها أن تتقدم أمام المحكمة بأسباب جديدة • أو كما تقول فى حكمها الصادر فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (١) « ••• ان الطعن يفتح الباب أمام تلك المحكمة (المحكمة العليا) لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التى تعيبه والمنصوص عليها فى المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، فتلغيه ، ثم تنزل حكم القانون فى المنازعة ، أم أنه لم تقم به أية حالة من تلك الأحوال وكان صائبا فى قضائه فتبقى عليه وترفض الطعن •

ولما كان الطعن قد قام على حكمة تشريعية تتعلق بالمصلحة العامة كشفت عنها المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه باعتبار أن هيئة المفوضين تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده الذى يجب أن تكون كلمته هى العليا ، فان لهذه الهيئة أن تتقدم بطلبات أو أسباب جديدة غير تلك التى أبدتها فى عريضة الطعن ما دامت ترى فى ذلك وجه المصلحة العامة بانزال حكم القانون على الوجه الصحيح فى المنازعة الادارية ، كما أن للمحكمة العليا أن تنزل حكم القانون على هذا الوجه غير مقيدة بطلبات الهيئة أو بالأسباب التى تبديها ، وانما المرد الى مبدأ المشروعية نزولا على سيادة القانون فى روابط هى من روابط القانون العام تختلف فى طبيعتها عن روابط القانون الخاص » (٢) •

٤ — رتبت المحكمة العليا على ذلك نتيجة هامة جدا ، وهى أنها لا تتقيد بطلبات هيئة المفوضين : فاذا ثبت « ••• أن طعن رئيس هيئة المفوضين قد أقر ما قضى به الحكم المطعون فيه من تعديل التسوية التى أجرتها الادارة للمطعون لصالحه ، واقتصر على الاعتراض على ما تضمنه الحكم خاصا بتقادم الفروق المالية الناتجة عن التسوية

---

(١) القضية رقم (١) ١١١ لسنة ١ قضائية •

(٢) وبذات المعنى حكمها الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٥٥ فى القضية رقم ٢٩ لسنة ١ قضائية • وحكمها الصادر فى ١٧ اكتوبر سنة ١٩٥٦ ، السنة الثانية ، ص ٣ •

المعدله بمقتضى خمس سنوات .. فان المحكمة الادارية العليا تملك ، قبل التصدى لبحث ما أثاره الطعن خاصا بالتقادم الخمسى ، التثبت أولا مما اذا كان للمطعون لصالحه أصل حق يمكن أن يرد عليـه هذا التقادم أم لا .. » (١)

كما أنه « اذا قصر رئيس هيئة مفوضى الدولة طعنه على ما قضى به الحكم المطعون فيه فى شقه الخاص بالتعويض ، ولم يثر المنازعة فى شقه الخاص بالالغاء ، فان هذا لا يمنع المحكمة العليا من البحث فى حكم القانون الصحيح بالنسبة الى هذا الشق الأخير ، لتعلق الأمر بمشروعية القرار الادارى المطعون فيه ، لا سيما اذا كان الشـقان مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطا جوهريا ، وكانا فرعين ينبعان من أصل مشترك ، ونتيجتين مترتبتين على أساس قانونى واحد (٢) » .

٥ — بل ان المحكمة الادارية العليا قررت أنه « اذا ثبت أن جهة الادارة قد اعترفت فى عريضة استئنافها أو فى كتاب مرسل منها الى المستأنف ضده بأن كادر سنة ١٩٣١ يلزم بتعيين الحاصلين على شهادة البكالوريا أو التجارة المتوسطة فى وظائف الدرجة الثامنة بماهية سبعة جنيهات ونصف شهريا ، وأن من عين فى ظل الكادر المذكور من حملة هذين المؤهلين فى وظائف الدرجة الثامنة الكتابية ، ولكن بمرتب يقـل عن المقرر لشهاداتهم وهو سبعة جنيهات ونصف ، يكون له الحق فى فرق المرتب ، وأن قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٨ من يوليو سـنة ١٩٤٣ يعتبر قرارا كاشفا لهـذا الحق ، وليس منشئا له ، اذا ثبت ما تقدم ، فان صدور مثل هذا الاعتراف ، سواء فى صحيفة الاستئناف أو فى الكتاب المشار اليه ، لا يمنع من انزال حكم القانون فى المنـازعة المطروحة أمامها على الوجه الصحيح لتعلق الأمر بأوضـاع ادارية تحكمها القوانين واللوائح ولا تخضع لارادة ذوى الشأن أو اتفاقهم

---

(١) حكمها الصـادر فى ٢٧ اكتوبر سـنة ١٩٥٦ ، السـنة الثانية ص ٣ .

(٢) حكمها الصادر فى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٧ ، س٣ ص٩٧٥ ، وبذات المعنى حكمها الصادر فى ٢٩ يونية سنة ١٩٥٧ ، السنة الثالثة ص ١٣٣٥ .

أو اقراراتهم المخالفة لها » • (حكمها فى ١٩٥٧/١١/٢٣ ، أبو شادى ص ١٠٢٧) •

وتصدق هذه المبادىء على طعون الأفراد ، بعد أن فتح لهم المشرع سبيل الطعن مباشرة كما رأينا ، وهو ما قررته المحكمة الادارية العليا فى أحكامها ، ومنها حكمها الصادر فى ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٧١) •

المطلب الثانى
دائرة فحص الطعون

١ — اذا كان كل من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قد خول الأفراد حق الطعن مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا [١] ، فانه لم يعمل القاعدة على اطلاقها ؛ بل وقف موقفا وسطا يتمثل فى فحص الطعون فحصا أوليا أمام جهة قضائية للتأكد من جديتها ، قبل أن تتعرض المحكمة الادارية العليا لفحصها موضوعيا ، وهى المهمة التى كان معهودا بها الى رئيس هيئة المفوضين فى ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ •

٢ — ولهذا نص المشرع على انشاء دائرة أو أكثر لفحص تلك الطعون ، والفصل ليس تاما بين دوائر فحص الطعون ، والدوائر التى تنظر الطعون موضوعيا • فقد أجازت الفقرة الثانية من المادة ٤٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتى تقابل حرفيا الفقرة الثانية من المادة ١٨ من القانون الملغى) أن يكون من بين أعضاء المحكمة الادارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون فى اصدار قرار الاحالة •

---

(١) بالنسبة الى الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية (ومعها مجالس التأديب) ومن محكمة القضاء الادارى بداءة كما أوضحنا فيما سلف.

٣ — وتنظر دائرة فحص الطعون الطعن ، بعد سماع ايضاحات مفوضى الدولة وذوى الشأن ان رأى رئيس الدائرة وجها لذلك . وتسرى القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الادارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون .

٤ — وقد حدد المشرع أحد مصيرين للطعن :

الأول : أن ترى الدائرة « **باجماع الآراء** » أن الطعن غير مقبول شكلا أو باطل أو غير جدير بالعرض ، فحينئذ يتعين على الدائرة أن تحكم برفضه . فكأن المشرع قد حدد حالات ثلاث لرفض الطعن :

(أ) حالة عدم استيفاء الطعن للاجراءات الشكلية : كتقديمه بعد الميعاد ، أو من غير ذى صفة ، أو عن غير طريق محام مقبول أمام المحكمة الادارية العليا ... الخ .

(ب) حالة بطلان الطعن : لعدم قيام الطعن على أحد الأسباب المقررة قانونا لقبوله مثلا .

(جـ) حالة كون الطعن غير جدير بالعرض : وهذه سلطة تقديرية واسعة يتركها المشرع لدائرة فحص الطعون . فقد يكون الطعن سليما من حيث الشكل والموضوع ، ولكن الأساس الذى يستند اليه سبق للقضاء الادارى أن حسمه بقضاء مستقر لا احتمال للعدول عنه . فحينئذ تكون نتيجة الطعن معلومة سلفا فيما لو حول الى المحكمة الادارية العليا . ولهذا خول المشرع دائرة فحص الطعون رفض قبول مثل هذه الطعون .

ولخطورة قرار الدائرة فى هذه الحالات ، أوجب المشرع أن يكون الرفض بالاجماع ، وهى ضمانة فعالة ، لا سيما بالنسبة الى الحالة الثالثة من حالات الرفض . فقد يكون القضاء الادارى مستقرا على مبدأ معين ، ولكن قد تقوم دواع اجتماعية أو سياسية أو قانونية تقتضى العدول عن ذلك المبدأ . وحينئذ تقضى المصلحة بعرض الطعن

على المحكمة الادارية العليا لتعدل عن قضائها السابق ، وهو أمر كثير الحدوث أمام مجلس الدولة الفرنسى •

هـذا ولم يوجب المشرع على دائرة فحص الطعـون أن تسبب حكمها بالرفض ، بل كل ما تطلبه فى هذا الخصوص ينحصر فى أن « تبين المحكمة فى المحضر بايجاز وجهة النظر » • ولكن لا حرج على الدائرة فى أن تسبب قرار الرفض ، بل اننا — كنا وما زلنا — نفضل التسبيب المختصر فى هذه الحالة •

هذا وقد نص المشرع على أن حكم الدائرة بالرفض « لا يجوز الطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن » •

ولكن المحكمـة الادارية العـليا أجازت فى حكمها الصـادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٥٠٩) لذى المصلحة بأن يتقدم الى دائرة فحص الطعـون بالتماس اعادة النظر فى قرارها الصـادر بالرفض ؛ فقد تقـدم ذو المصلحة الى المحكمة الادارية العليا طالبا التماس اعادة النظر فى القرار الصادر برفض الطعن ، فقالت المحكمة فى حكمها المشار اليه : « يبين مما تقدم أن دائرة فحص الطعون هى محكمة ذات ولاية قضائية تختلف عن ولاية المحكمة الادارية العليا ، وتشكل على نحو يغاير تشكيلها ، وتصدر أحكامها على استقلال طبقا لقواعد نص عليها القانون • وهى بهذه المثابة محكمة ذات كيان قائم بذاته • ومن ثم تكون دائرة فحص الطعون هذه ، وقد أصدرت حكمها فى الطعنين رقمى ١٣٥٩ لسنة ١٠ قضائية و ١٥٩٦ لسـنة ١٠ قضائية الملتمس فيهما هى المختصـة بنظـر الالتماس المرفوع عنهما ، وهو ما يقتضى الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى واحالتها الى دائرة فحص الطعون المختصة » •

ثم ان دائرة فحص الطعون تقضى بمصادرة الكفالة حين تقضى برفض الطعن •

الثانى : أن ترى الدائرة أن الطعن جدير بالعرض ٠ ولن تنتهى الدائرة الى هذا الرأى الا اذا كان الطعن صحيحا ، ومستوف شروطه الشكلية ، ورأت الدائرة أن « الطعن مرجح القبول ، أو لأن الفصل فى الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانونى لم يسبق للمحكمة تقريره » ٠ وقد نص المشرع على هذا الشرط الأخير صراحة فى كل من المادة رقم ٤٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمادة ١٧ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ٠ فهل معنى ذلك أن دائرة فحص الطعون يتعين عليها رفض الطعون اذا لم يتحقق فيها أحد الوصفين اللذين أشارت اليهما المادة ؟ (١) اننا لا نرى ذلك ، لأن النص أغفل الحالة الثالثة التى ألمعنا اليها فى الفرض الأول ، وهى قيام دواع للعدول عن مبدأ سبق للمحكمة الادارية العليا أن اعتنقته ٠ فالعدول فى هذه الحالة لا يندرج تحت الوصفين اللذين وردا فى المادة ، ولكنه فرض أصيل ، لا يمكن اغفاله ، والا كان معنى ذلك القضاء على مبادىء القانون الادارى بالجمود وعدم التطور ٠ فى حين أن أبرز ما يميز تلك القواعد مرونتها وتطورها باستمرار ، لتواجه حاجات المرافق العامة المتغيرة ، والتى يحكمها — كما هو معروف — مبدأ قابليتها للتغيير والتبديل باستمرار ٠

ولم يشترط المشرع الاجماع صراحة فى هذه الحالة كما هو الشأن فى حالة الرفض ، وبالتالى فان الأغلبية تكفى للحكم بقبول الطعن ، وهذا حكم منطقى ، وفيه تيسير على الطاعنين ٠

واذا قررت دائرة فحص الطعون قبول الطعن ، أصدرت قرارا باحالته الى المحكمة الادارية العليا ٠ وعلى قلم كتاب المحكمة فى هذه الحالة أن يؤشر بذلك على تقرير الطعن ، وأن يخطر ذوى الشأن وهيئة مفوضى الدولة بقرار المحكمة لمتابعة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا ٠

---

(١) ونعنى بهما : (أ) كونه مرجح القبول ٠ (ب) ان الفصل فيه يقتضى تقرير مبدأ قانونى لم يسبق للمحكمة تقريره ٠

٥ — ولا شك أن دائرة فحص الطعون تقوم بتصفية كثير من الطعون غير الجدية ، والتى لم تستوف الشروط الشكلية . مما يخفف العبء كثيرا على المحكمة الادارية العليا عند فحص الطعون موضوعيا . ولكن موافقة دائرة فحص الطعون على قبول الطعن المقدم ، لا يقيد سلطة المحكمة الادارية العليا ، فلها أن ترفضه شكلا أو موضوعا .

وتتكون دائرة فحص الطعون من ثلاثة مستشارين ، بعكس الدائرة الموضوعية ، فانها تتكون من خمسة مستشارين ، وقد يكون لها فى الطعن رأى يختلف عن رأى أغلبية دائرة فحص الطعون .

٦ — هذا والحكم الصادر من دائرة فحص الطعون برفض الطعن يحوز حجية الشىء المقضى ، بحيث لا يجوز التقدم بالطعن من جديد عن ذات الحكم الذى رفض الطعن فيه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٦٠/١٢/١٠ (أبو شادى ، ص ٩٢٦) « اذا كان الثابت أن هيئة مفوضى الدولة قد طعنت بتاريخ ٦ من أبريل سنة ١٩٥٩ استقلالا فى ذات الحكم الصادر من المحكمة الادارية لوزارة المواصلات بجلسة ١١ فبراير ١٩٥٩ فى الدعوى رقم ١٦٦ لسنة ٥ القضائية ، ونظر الطعن بجلسة ١٢ من يونيو سنة ١٩٦٠ أمام دائرة فحص الطعون التى قضت بتلك الجلسة بقبول الطعن شكلا ، وبرفضه موضوعا ، فانه يستفاد من ذلك أن الطعنين هما عن منازعة اتحد فيها الخصوم والموضوع والسبب ، ومن ثم فان حكم دائرة فحص الطعون الصادر بجلسة ١٢ من يونية سنة ١٩٦٠ قد أنهى الخصومة على أساس رفض الطعن ، فلا محيص ، وقد حاز هذا الحكم قوة الشىء المحكوم فيه ، من القضاء بعدم جواز نظر الطعن الحالى المقدم من ادارة قضايا الحكومة برقم ٦٤٨ لسنة ٥ القضائية نيابة عن مدير عام الهيئة العامة لسكك حديد الاقليم الجنوبى لسابقة الفصل فى موضوع الدعوى » .

المطلب الثالث

الأثر الموقف للطعن

كانت القاعدة المقررة فى ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ أن الطعن أمام المحكمة الادارية العليا لا يوقف تنفيذ الحكم الا اذا أمرت المحكمة الادارية العليا بذلك • (مادة ١٥ فقرة ثالثة) وقد ترتب على هذا مضايقات للادارة من الناحية العملية ، لأنه كان يحدث أن تنفذ الادارة الحكم المطعون فيه ، وترتب عليه آثاره — وهى عديدة ، وبعيدة المدى كما رأينا(١) — ثم تلغى المحكمة الادارية العليا الحكم المطعون فيه ، فتجد الادارة نفسها مضطرة لأن تعيد النظر فى كافة قراراتها السابقة ، وهوأمر أبعد ما يكون عن الاستقرار اللازم للجهاز الادارى • ولهذا عدل المشرع عن الوضع السابق فى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وضمنه مبدأين جديدين :

(أ) المبدأ الأول : وينحصر فى منع تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه(٢) ، حتى يتبين أمره على وجه اليقين •

(ب) ويقوم المبدأ الثانى على منع تنفيذ الحكم اذا طعن فيه أمام المحكمة الادارية العليا ، وذلك الى أن يتقرر مصير الطعن اما أمام دائرة فحص الطعون على النحو الذى عرضنا له فيما سلف ، واما أمام المحكمة الادارية العليا عندما تتعرض لفحص الطعن موضوعيا •

على أن المشرع قد أدخل استثناء على هذا المبدأ الثانى ، اذ أجاز تنفيذ بعض الأحكام رغم الطعن فيها • والأحكام التى تندرج فى نطاق هذا الاستثناء ، هى التى تصدر من المحاكم التأديبية وتلك التى تصدر فى دعاوى وقف التنفيذ • فالأصل فى هذه الأحكام أنها

---

(١) فى الكتاب الأول من هذا المطول بالتفصيل •
(٢) أى قبل مرور ٦٠ يوما على صدوره اذا لم يطعن فيه ذو المصلحة.

تكون واجبة التنفيذ « الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون باجماع الآراء بغير ذلك » .

ولقد عممت الفقرة الأولى من المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة الجديد الحكم السابق على جميع الأحكام دون تمييز اذ تنص على أنه « لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك » . ويلاحظ أن المشرع قد أسقط من النص الجديد شرط الأغلبية الخاصة الذى كان مقررا فى المادة القديمة وهو « اجماع الآراء » .

على أن مبدأ جواز تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية لا يحول بين الادارة وبين ارجاء تنفيذ تلك الأحكام اذا رأت الأخذ بالطريق الأحوط ، وانتظار كلمة المحكمة الادارية العليا فى الحكم المطعون فيه ، فذلك من قبيل الملاءمات الادارية ، التى تستقل الادارة بتقديرها فى ضوء اعتبارات حسن الادارة .

المطلب الرابع

الفصل فى الطعون وسلطة المحكمة الادارية العليا

١ — لقد رأينا فيما سبق أن المحكمة الادارية العليا تجرى على أن سلطتها فى فحص الطعون ، هى ذات سلطة محكمة القضاء الادارى ، وأن الطعن أمامها ينقل اليها الموضوع برمته لتقول فيه كلمة القانون ، وأنها لاتتقيد بأوجه الطعن التى يثيرها الخصوم أمامها ، بل ولا حتى بالطلبات المحددة التى قدمتها هيئة المفوضين — فى ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ — مادام الشق الذى تثيره المحكمة من تلقاء نفسها ، يتعلق بالشق الذى أثارته هيئة المفوضين «لتعلق الأمر بمشروعية القرار الادارى المطعون فيه ، لاسيما اذا كان الشقان مرتبطين أحدهما بالآخر

ارتباطا جوهريا ، وكانا فرعين ينبعان من أصـل مشترك ، ونتيجتين مترتبتين على أساس قانونى واحد (١) » •

٢ ـ ولكن مهما يكن من أمر ، فانه برغم السياسة التوسعية التى جرت عليها المحكمة الادارية العليا فيما يتصـل بتفسير اختصاصها ، فانها قد وضعت لنفسها قيودا ، وهى تمارس حقها فى الرقابة على الحكم المطعون فيه • ومن ذلك :

(أ) أن المحكمة الادارية العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التى كونت منها المحكمة التأديبية عقيدتها ، ما دامت تلك الأدلة سائغة ، ولها أصول ثابتة فى الأوراق : « لما كانت أحكام المحاكم التأديبية ـ طبقا لنص المادة ٢٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ـ تعتبر نهائية ، ولايجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا وفقا لأحكـام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، أى فى الأحوال التى نصـت عليها هذه المادة •• لما كان الأمر كذلك ، فانه اذا انتفى قيام حالة من هذه الأحوال وكان الحكم مسـتندا الى وقائع صحيحة قائمـة ، لها أصول ثابتـة وموجودة فى الأوراق ، كيفها تكيفا قانونيا سليما ، واستخلص منها نتيجة سائغة تبرر اقتناعه الذى بنى عليه قضاءه ، فلا محل للتعقيب عليه باستئناف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى المحكمة التى أصـدرت الحكم من دلائل وبيانات وقرائن أحوال اثباتا أو نفيا فى خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التى تكون ركن السبب فى توقيع الجزاء ، أو بالتدخل فى تقدير خطورة هذا السبب وما يمكن أن يترتب عليه من آثار ، أو فيما استخلصته من هذه الدلائل والبيانات وقرائن الأحوال ، وما كونت منه عقيدتها واقتناعها فيما انتهت اليه ، مادام تكييفها للوقائع سليما ، وما استخلصته منها هو استخلاص سائغ من أصول تنتجه ماديا أو قانونيا ولها وجود فى الأوراق • واذا

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٥٧ ، السنة الثانيـة ص ٩٧٥ • وبذات المعنى حكمها الصـادر فى ٢٩ يونيـة سنة ١٩٥٧ ، السنة الثانية ص ١٣٣٥ وقد سبقت الاشارة الى الحكمين •

كانت المحكمة التأديبية قد انتهت من مجموع العناصر التى طرحت عليها الى تكوين عقيدتها واقتناعها بأن سلوك الطاعن فى التهم التى رأت مؤاخذته عليها لاخلاله بواجبات وظيفته ومقتضيات المصلحة العامة ، والى تبرئته من التهمة التى قامت على الشك ، وقدرت لذلك الجزاء الذى ارتأته مناسبا ، فلا سبيل الى اعمال الرقابة على ما كونت منه عقيدتها واقتناعها أو الى الزامها بمناقشة وقائع معينة »(١) . (ادارية عليا فى ١٩٦٠/٢/٢٧ أبو شادى ، ص ٣٩٠) .

وعلى هذا الأساس ، فان المحكمة الادارية العليــا ترفض الطعن فى الأحكام التأديبية ، اذا ما وجدت أن الأدلة سليمة ، ومستمدة من أصول تنتجها ، سواء أكان الذنب الادارى ذنبا اداريا خالصا أو كان فى الوقت ذاته مكونا لجريمة جنائية (١٩٥٧/٦/٢٩ و ١٩٥٨/١٢/٢٧ و١٩٦٣/٥/١١ و ١٩٦٤/١/١٨ أبو شادى ، ص ١٣٠ وما بعدها) .

أما اذا شاب الدليل قصور ، فان المحكمة الادارية العليا تلغى الحكم . ومن ذلك :

ــ حكمها فى ١٩٥٧/١٢/١٤ (أبو شادى ص ٣١٢) « متى ثبت أن القرار المطعون فيه قد صدر بفصل المدعى قبــل أن تتم النيــابة

---

(١) وبنفس المعنى حكمها الصادر فى ١٩٦٣/٤/٢٧ (أبو شادى ، ص ٣٩٢) وقد جاء فيه « ان المحكمة التأديبية اذا استخلصت من الوقائع المتقدمة الدليل على أن المتهم قد قارف ذنبا اداريا يستأهل العقاب ، وكان هذا الاستخلاص سليما ، من وقائع تنتجه وتؤدى اليه ، فان تقديرها للدليل يكون بمنأى عن الطعن . كما أن رقابة هذه المحكمة لا تعنى أن تستأنف النظر بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة اثباتا أو نفيا ، اذ ذلك من شأن المحكمة التأديبية وحدها ، وتدخل هذه المحكمة أو رقابتها لا يكون الا اذا كان الدليل الذى اعتمدت عليه تلك المحكمة فى قضائها غير مستمد من أصول ثابتة فى الأوراق ، أو كان استخلاصها لهذا الدليل لا تنتجه الواقعة المطروحة عليها فهنا فقط يكون التدخل لتصحيح القانون ، لأن الحكم فى هذه الحالة يكون غير قائم على سببه » .

تحقيقا فى التهمة المسندة اليه ، وقد انتهى هذا التحقيق الى عدم صحتها ، فان القرار يكون قد افتقد ركن السبب المبرر للنتيجة التى انتهى اليها وهى الفصل » •

— حكمها فى ١٩٦٣/١/٢٦ (ذات المجموعة ، ص ٣١٥) « ومن حيث انه لم يتقدم شاهد واحد على أن الطاعن كان يتلاعب فى صرف تقاوى الأذرة وهى التهمة التى انبنى عليها صدور القرار المطعون فيه ، فان استخلاص هذا السبب من واقع أوراق التحقيقات التى أجريت فى هذا الشأن انما هو استخلاص غير سائغ ، لأنه غير مستمد من أصول ثابتة فى الأوراق • وما هو ثابت فيها لا يؤدى الى قيام هذا السبب الذى جعلته الادارة سببا للفصل » •

(ب) « أنه لا محل لاعادة النظر فى الشق من التهم الذى برأت المحكمة التأديبية الطاعن منه للشك ، اذ أن الطعن مقدم بناء على طلبه، ولا يسوغ أن يضار بفعله » (حكمها الصادر فى ١٩٦٣/١١/٣ أبو شادى ، ص ٣٩٤) •

(جـ) لا يمكن للمحكمة الادارية العليا اعمال ولايتها المتعلقة بانزال حكم القانون على النزاع المطروح أمامها فى صدد دعوى تفسير يقيمها المحكوم لصالحه عن حكم سبق صدوره منها « ••• اذ القاعدة التى جرت عليها (المحكمة) فى تفسيرها لأحكامها ، أنه يتعين عليها استظهار دعوى التفسير على أساس ما قضى به الحكم المطلوب تفسيره ، دون مجاوزة ذلك الى تعديل ما قضى به ، ولأن القرينة المستمدة من قوة الشىء المقضى فيه •• تلحق الحكم المطلوب تفسيره ، واحترام هذه القرينة يمتنع معه اعمال هذه الولاية الآن ••• » (حكمها الصادر فى ٢١ يناير سنة ١٩٦١ س ٦ ص ٦٣٥) •

٣ — والنتيجة الطبيعية لفحص الطعن أمام المحكمة الادارية العليا أن تنتهى المحكمة اما الى تأييد الحكم المطعون فيه ، واما الى الغائه •

ولم يحدد المشرع فى القوانين المنظمة لمجلس الدولة منذ صدور القانون رقم ١٦٥ لسنه ١٩٥٥ ما يترتب على صدور الحكم فى الدعوى فى حالة الغاء المحكمة الادارية العليا لحكم صادر من محكمة القضاء الادارى أو من المحاكم التأديبية . ولكن المحكمة الادارية العليا قد حددت مهمتها فى حكمها الصادر فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ — والذى أشرنا اليه فيما سبق — حيث تقول : « ... فتلغيه ، ثم تنزل حكم القانون فى المنازعة » . أى أن المحكمة الادارية العليا اذا ألغت حكما فانها تطبق حكم القانون الذى تقول به على النزاع مباشرة .

٤ — وبالرجوع الى الأحكام الصادرة من المحكمة الادارية العليا حتى الآن . نجد انها تميل الى اتباع المنهج التالى : اذا لم يكن الحكم المطعون فيه قد فصل فى الموضوع ، فانها تميل عادة الى الحكم باعادة القضية الى المحكمة المختصة للفصل فيها موضوعيا . أما اذا كان الحكم المطعون فيه قد فصل فى القضية موضوعيا ، فان المحكمة الادارية العليا تجرى غالبا على التصدى للموضوع ، والفصل فى الطعن . ولعل المحكمة الادارية العليا تضع فى اعتبارها أن الطعن — بعد الفصل فى الموضوع — انما ينصب فى الغالب على معرفة التطبيق السليم للقانون. ومن الايسر على المتقاضين أن تحسم المحكمة الادارية العليا النزاع مباشرة . بدلا من احالتهم مرة أخرى الى المحكمة المختصة ، مادامت هذه المحكمة ملزمة بالتفسير الذى تقول به المحكمة الادارية العليا . ففى الاحالة اطالة للاجراءات لا مبرر لها . ولقد جاء المشرع مؤيدا لمسلك المحكمة الادارية العليا فى قانون المرافعات الجديد ، اذ تنص المادة ٢٦٩ منه فى فقرتها الأخيرة على أنه « اذا حكمت المحكمة (محكمة النقض) بنقض الحكم المطعون فيه ، وكان الموضوع صالحا للفصل فيه ، أو كان الطعن للمرة الثانية ورأت المحكمة نقض الحكم المطعون فيه ، وجب عليها أن تحكم فى الموضوع »[1] . واذا صدق هذا

---

(١) وجاء فى المذكرة الايضاحية لهذه المادة من المشروع ما يلى :
« رأى المشروع تعديل الأحكام الخاصة بتصدى محكمة النقض للموضوع ، فأوجب عليها التصدى لموضوع الدعوى اذا نقضت الحكم المطعون فيه ، وكان
=

المعنى على منازعات القانون الخاص ، فانه يصدق من باب أولى بالنسبة لمنازعات القانون العام ، والتى تتعلق بالصالح العام •

وفيما يلى نعرض لنماذج من قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الخصوص :

أولا ــ الطعون فى الأحكام التى لم تفصل فى الموضوع :

١ ــ الأحكام بعدم الاختصاص :

وفيه جرت المحكمة الادارية العليا باستمرار ــ وبدون استثناء ــ على احالة القضية الى المحكمة المختصة للفصل فيها ، اذا ما قبلت الطعن • وهذا هو المعنى الذى سجلته الفقرة الأولى من المادة ٢٦١ من قانون المرافعات الجديد بالنسبة الى محكمة النقض حيث تقول : « اذا كان الحكم المطعون فيه قد نقض لمخالفة قواعد الاختصاص ، تقتصر المحكمة على الفصل فى مسألة الاختصاص ، وعند الاقتضاء تعين المحكمة المختصة التى يجب التداعى اليها باجراءات جديدة » •

ومن أمثلة قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد :

ــ حكمها فى ١٦ مايو سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ١٢٩٧) بعدم اختصاص المحكمة ، وباحالة الدعوى الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل فيها •

=

الموضوع صالحا للفصل فيه وذلك اقتصادا فى الاجراءات وتعجيلا بالبت فى النزاع ، سواء كان نقض الحكم لخطأ فى القانون أو لمخالفته الثابت بالأوراق اولاغفاله مستندا قاطعا فى الدعوى . وهكذا فى كل حالة من حالات الطعن أيا كان سببه مادام أنه من الممكن تصفية النزاع وحسمه بغير اتخاذ اى اجراء جديد . وغنى عن البيان أنه لا يلزم أن يكون موضوع الدعوى صالحا برمته الفصل فيه ، بل يكفى أن يكون صالحا فى شق منه . وهذا الشق تفصل فيه محكمة النقض ، وتحيل الشق الآخر الى المحكمة التى أصدرت الحكم » .

— حكمها الصادر فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٩ (س٥ ص ٤٦) « حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ، وبالغاء الحكم المطعون فيه ، وباختصاص المحكمة الادارية لوزارة التربية والتعليم بنظر الدعوى ، وباعادتها اليها للفصل فيها » .

— حكمها فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٣ (س٨ ص ٩٤٢) « حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ، وفى موضوعه بالغاء الحكم المطعون فيه ، وباختصاص المحكمة الادارية لوزارة الداخلية بنظر الدعوى ، واحالتها للفصل فيها » .

— حكمها فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س١٢ ، ص ٣٨١) ويجرى على النحو التالى : « حكمت المحكمة بالغاء الحكم المطعون فيه ، وباختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر الدعوى ، وباعادتها الى المحكمة الادارية لوزارة التربية والتعليم للفصل فيها » .

— حكمها فى ١٩٦٧/٢/١١ (مجموعة المبادىء ، ص ١٣٧٣) « متى كان الغاء الحكم المطعون مبنيا على مخالفته لقواعد الاختصاص، فانه لا وجه لتصدى هذه المحكمة للفصل فى موضوع الدعوى » .

٢ — الأحكام بعدم القبول :

اذا حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، أو لرفعها من غير ذى صفة ، أو على غير ذى صفة ... الخ فان الحكم بعدم القبول يستوى مع الحكم بعدم الاختصاص من حيث عدم تعرض كل منهما للموضوع . لهذا فان المحكمة الادارية العليا تميل اذا ما قبلت الطعن ، الى اعادة القضية للمحكمة المختصة للفصل فيها . ومن قضائها فى هذا الشأن :

— حكمها الصادر فى ١٦ فبراير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٧٢٠) وفيه تقول : « حكمت المحكمة بعدم قبول الطعن شكلا ، وفى موضوعه

بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبقبول الدعوى ، وباعادتها الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل فيها ، وألزمت المطعون عليهم بالمصروفات ». وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد .

— حكمها الصادر فى ١١ يونية سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٧١٠) وفيه قضت المحكمة الادارية العليا بالغاء حكمين صادرين من المحكمة الادارية لوزارة الداخلية بعدم القبول وباعادتهما الى المحكمة الادارية لوزارة الداخلية للفصل فى موضوعهما .

ومع ذلك فان المحكمة الادارية العليا لم تلتزم هذا المسلك على اطلاقه ، بل نجدها فى حكمها الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٤٤٥) تلغى حكما صادرا من المحكمة الادارية لرئاسة الجمهورية « بعدم قبول الدعوى » وبدلا من أن تحيله الى ذات المحكمة للفصل فى موضوعه تقول : « ومن حيث ان الدعوى صالحة للفصل فى موضوعها ... » .

وهذه التفرقة بين الأحكام بعدم الاختصاص ، وبين الأحكام بعدم القبول ، غير مفهومة ، لأن القاضى فى الحالتين لا يتعرض للموضوع . ولهذا فاننا لم نجد أحكاما كثيرة للمحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ، ونحبذ توحيد المعاملة بين الأحكام بعدم الاختصاص ، والأحكام بعدم القبول .

٣ — الأحكام بألا وجه لنظر الدعوى :

وهنا أيضا تقضى المحكمة الادارية العليا باعادة القضية للمحكمة المختصة للفصل فيها . ففى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٥٢٠) كانت الوقائع تدور حول اتهام أحد العمال بالتزوير ، والقبض عليه . وقد صدر قرار بوقفه عن العمل أثناء فترة القبض عليه . ولما عرض أمر تجديد الوقف على

المحكمة التأديبية المختصة ، قضت « بألا وجه لنظر الطلب » لأن العامل كان موقوفا بقوة القانون » • ولما طعن فى حكمها ، قضت المحكمة الادارية العليا بالغاء الحكم « وباعادة الأوراق الى المحكمة التأديبية للفصل فى موضوع الطلب » •

ثانيا — الطعون فى الأحكام التى فصلت فى الموضوع :

جرت المحكمة الادارية العليا فى هذه الحالة — كما ذكرنا — على التصدى لموضوع الحكم ، وحسمه اذا ما قدرت أن الموضوع صالح للفصل فيه • أما اذا وجدت أنه غير صالح للفصل فيه ، فانها تحيل القضية للمحكمة المختصة كما رأينا فى الفقرة السابقة •

١ — ومن قضاء المحكمة الادارية العليا بالمعنى الأخير :

(أ) حكمها الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٤٦٥) وفيه تقول المحكمة الادارية العليا بعد أن ألغت قرارا صادرا من محكمة تأديبية ، خاص بتقدير موظف قدم عنه تقريران بدرجة ضعيف « ولما كان الطلب غير مهيأ للفصل فيه ، فانه يتعين اعادته الى المحكمة التأديبية للفصل فيه » •

(ب) حكمها الصادر فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٦٨٨) : كانت المحكمة التأديبية قد عاقبت الموظف عن تهمة غير التى قدمته النيابة الادارية الى المحاكمة من أجلها ، فألغت المحكمة الادارية العليا الحكم وقضت « باعادة الدعوى الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل فى الاتهام الموجه الى الطاعن فى قرار الاتهام » •

(جـ) حكمها الصادر فى ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٤٩١) صدر حكم على موظف ولم يكن قد أعلن اعلانا سليما ، فقضت المحكمة الادارية العليا بالغاء الحكم « وباعادة الدعوى الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل مجددا من هيئة أخرى » •

وبذات المعنى حكمها الصادر فى ٦ مايو سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ١٠٠٨) وفى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢١) •

٢ — ومن الحالات التى تصـدت فيـها المحكمـة للموضـوع وفصلت فيه :

(أ) قضاؤها المتواتر فى حالة كون العقوبة الموقعة مشوبة بعيب « الغلو » ، فان المحكمة الادارية العليا جرت على الغاء العقوبة التى تقدر أنها تعسفية ، وأن تحل محلها العقوبة التى تقدر أنها مناسبة ، دون أن تحيل فى ذلك الى المحكمة المختصة أو الى الرئيس الادارى المختص •

ومع ذلك ، فلقد خرجت المحكمة الادارية العليا على هذا المسلك فى حكم واحد على الأقل ، اذ ألغت المحكمة الادارية العـليا الحكم الصادر بتوقيع العقوبة لأنها مشوبة بالغلو ، دون أن تحدد بنفسها العقوبة المناسبة ، ودون أن تحيل صراحة الى الجهة المختصة بالتأديب • فهى فى حكمها الصادر فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٨٢٢) تقول : « ومن حيث ان القرار الصادر بفصل المدعى قد قام على تكييف المخالفة المسندة اليه بما يجعلها من الذنوب الادارية التى تندرج تحت البند الثالث من جدول مخالفات المجموعة الأولى ، واذا اختار لها أشد الجزاءات وهو الفصل ، فانه يكون قد خالف القانون وانطوى على غلو فى تقدير الجزاء بما لا يتناسب مع درجة جسامة تلك المخالفة ، الأمر الذى يتعين معه الغاء القرار المذكور لاعادة التقدير بما يتناسب عدلا مع ما قام فى حق المدعى من ذنب لا يعتبر جسيما فى الظـروف التى وقع فيها • ومن حيث ان الحكم المطعون فيه اذ ذهب غير هذا المذهب وقضى برفض الدعوى ، يكون قد جانب الصواب ، فيتعـين القضاء بالغائه ، وبالغاء القرار الصادر بفصل المدعى » •

ففى هـذا الحكم سجلت المحكمة : أولا — أن الموظف أخطأ • ثانيا — أن خطأه جسيم • ثالثا — أن عقوبة الفصـل غير مشروعة •

ومعنى اعمال الحكم أنه ترك للسلطة المختصة بتوقيع الجزاء أن تعيد محاكمة الموظف تأديبيا وأن توقع عليه العقوبة المناسبة ، بشرط ألا تكون عقوبة الفصل • فى حين أن المحكمة الادارية العليا جرت باستمرار ، فى جميع أحكامها — بخلاف هذا الحكم — على أن تختار بنفسها العقوبة المناسبة •

(ب) حكمها الصادر فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ص ٤٤) :
صدر الحكم المطعون فيه من دائرة رباعية بدلا من دائرة ثلاثية كما يقضى القانون ، فقضت المحكمة الادارية العليا ببطلان الحكم ثم قالت « ومن حيث ان الدعوى مهيأة للفصل فيها ••• » وفصلت فى الطعن موضوعيا • وبذات المعنى وفى نفس الموضوع حكمها الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٣٦٦) •

(جـ) حكمها الصادر فى ١٧ يونية سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ص ١٢٠٤)
وقعت المحكمة التأديبية عقوبة سبق أن ألغاها المشرع ، فألغت المحكمة الادارية العليا الحكم وقضت « بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبمجازاة الطاعن بوقفه عن العمل بغير مرتب لمدة ستة أشهر » •

(د) وأحيانا ترى المحكمة القيام باستيفاء بعض النقاط قبل الفصل فى الموضوع • ومن ذلك ما جاء بحكمها الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٨٧٥) حيث تقول : « حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ، وبالغاء الحكم المطعون فيه ، وبجواز سماع الدعوى ، وقبل الفصل فى موضوع الطعن باستيفاء ما هو مبين بأسباب هذا الحكم خلال شهرين ، ورخصت فى الاطلاع وتقديم مذكرات خلال الشهر التالى ، وعينت لنظر الطعن جلسة ١٠ سبتمبر سنة ١٩٦٠ » •

٥ — ويجوز النزول عن الحكم المطعون فيه أمام المحكمة الادارية العليا فتنقضى الخصومة : ففى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ص ٢٩) حضر المطعون ضده أمام المحكمة ، وقرر أنه ينزل عن الحكم الصادر لصالحه والمطعون فيه من

قبـل الادارة ، فقررت المحكمة : « .. ومن ثم تزول الخصومة التى صدر فيها الحكم المذكور ، ولا يكون ثمـة نزاع بين طرفيها لافتقار مقومات وجوده ، وتغدو مهمة المحكمة مقصورة على اثبات ذلك ، دون التصدى للفصل فى أصل النزاع الذى أصبح غير ذى موضوع » . وحكمت « باعتبار الخصومة منتهية » .

٦ ـ مسلك المحكمة الادارية العليا فى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية :

اذا صدرت العقوبة التأديبية فى صورة قرار ادارى ، فان رقابة القضاء الادارى لها انما تتم فى شكل « دعوى الغاء » أمام المحكمة المختصة ، أى اما أمام المحكمة الادارية أو محكمة القضـاء الادارى بحسب درجة الموظف ، ويطعن فى الحكم الصادر فى دعوى الالغـاء أمام محكمة القضـاء الادارى اذا كان الحكم صـادرا من محكمة ادارية ، ثم أمام المحكمة الادارية العليا اذا قام بالحكم الصادر منها سبب يبرر الغاءه على سبيل التفصيل السابق . أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى فى خصوص طلبات الغاء القرارات التأديبية الخاصة بكبار الموظفين ، فانه يطعن فيها أيضا أمام المحكمة الادارية العليا ، وتعقب عليها المحكمة الادارية العليا على النحو السابق . وفى كلتـا الحالتين ، يجىء تعقيب المحكمة الادارية العليا على قرار أصدره الرئيس الادارى المختص بعد وزن مختلف الظروف . وجرى قضـاء المحكمة الادارية العليا على عدم التعقيب على القرارات الصادرة من الرؤساء الاداريين الا فى حدود عيب اساءة استعمال السلطة . ومن النادر عملا أن تلغى المحكمة الادارية العليا حكما لهذا السبب ، لصعوبة اثبات هذا العيب من ناحية ، ولأن تفاهة العقوبات التى يملك الرؤساء الاداريون توقيعها ـ وهى لا تجاوز الانذار والخصم من المرتب فى حدود معينة قبل صدور قانون العاملين الأخير ـ لا تترك مجالا لاعمال قضاء « الغلو » الذى شرحناه فيما سلف [١] .

---

(١) وان كانت المحكمة الادارية العليا قد حولت عقوبة الخصم من المرتب الى الانذار فى بعض الحالات ، ولكنها حالة نادرة ولم تعقب فيها على قرار تأديبى ، بل على حكم .

ولكن موقف المحكمة الادارية العـليا من التعقيب على الأحكام التأديبية ، وعلى القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، يدعو الى التأمل : فالقرارات الصادرة من مجالس التأديب هى قرارات ادارية ، وكان الوضع الطبيعى أن يطعن فيها بدعوى الالغـاء • ولكن المحكمة الادارية العليا ــ كما أوضحنا فيما سبق ــ صممت على أن يطعن فيها مباشرة أمامها ، فحرمت العاملين من ميزة تعدد درجات التقاضى من ناحية ، ومن طلب التعويض عن تلك القرارات اذا ما ألغيت • وهذا نتيجة لقياس قرارات المجالس التأديبية على الأحكام • والمسلم به أنه لا تعويض عن الأحكام •

ثم ان المحكمة الادارية العـليا فى تعقيبها على بعض الأحكام التأديبية مارست اختصاصات لا يمكن ادراجها تحت أى صـورة من صور الطعن المعروفة • فقد حدث أن صدرت أحكام بعدم الاختصاص من المحاكم التأديبية لسبب أو لآخر • وكان المنطق وروح القـانون ، ومسلك المحكمة فى المجالات الأخرى ، يقضى بأن تحيل المحكمة الادارية العليا الأمر الى المحكمة المختصـة ، لتباشر اختصاصها ، فى ضـوء الاعتبارات التى أوجزناها فيما سـبق • ولكن فوجئنا ، بأن المحكمة الادارية العليا ، بعـد أن ألغت الحكم بعـدم الاختصاص ، تتصدى بنفسها لموضوع العقوبة ، وتصدر أحكاما بعقوبات تأديبية !! وكأنها جعلت من نفسها رئيسا اداريا ! فهى فى حكمها الصـادر فى ١٦ مايو سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ١٢٩٢) تقضى « بقبول الطعن شكلا ، وبالغـاء الحكم المطعون فيه ، وبخصم عشرة أيام من راتب المطعون عليه !! » وفى حكمها الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ١٣٥) تقول : « ••• حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا وفى موضوعه بالغاء الحكم المطعون فيـه ، وبجواز المحاكمة التأديبية ، وبمجازاة المطعون عليها بالاستقطاع من راتبها خمسة عشر يوما عن التهم الثـلاث الأولى ، وبراءتها من التهمة الأخيرة » •

وكنا ــ وما زلنـا ــ نعتقد خطأ هذا المسلك ، ونأمل أن تعيـد المحكمة النظر فيه : ذلك أن المشرع ، وقد أحس بطبيعة نظام التأديب ،

وصلته الخاصة بالادارة ، جعل فى أول الأمر أحد رجال الادارة العاملين عضوا فى المحكمة التأديبية لكى يبصر العضوين القانونين بالاعتبارات الادارية التى قد تغيب عنهما ، وهذا العنصر ليس موجودا فى تكوين المحكمة الادارية العليا . ثم ان مسلك المحكمة الادارية العليا — كما رأينا — قد حول الطعن الادارى بالنقض الى طعن بالاستئناف . وفى ضوء هذه الحقيقة ، يكون تصدى المحكمة الادارية العليا فى مثل هذه الحالات ، من قبيل حرمان المتقاضين من احدى درجات التقاضى ، وهو اهدار لضمانة هامة من ضمانات التقاضى .

٧ — نتيجة التعقيب القضائى على القرارات والأحكام التأديبية :

اذا ألغى قرار أو حكم تأديبى لعيب فى الشكل أو الاجراءات أو الاختصاص ، فان سلطة التأديب تكون حرة فى ممارسة اختصاصها من جديد قبل الموظف الذى ألغيت العقوبة الموقعة عليه (١) ، لأن حجية الحكم فى هذه الحالة لا تنصرف الى أن الموظف برىء مما نسب اليه . كما أنه لا يحول دون اعادة محاكمته الاعتبار المستمد من القاعدة التى تقضى بعدم عقاب المخطىء عن ذنب واحد مرتين ، لأن اعمال هذه القاعدة يفترض أن العقوبة الموقعة من قبل السلطة المختصة قائمة ومنتجة لآثارها .

ولأجل هذا فان القضاء الادارى — سواء فى فرنسا أو فى مصر ، وكما أوضحنا فى الكتاب الثانى من هذا المطول — لا يقضى بالتعويض بصورة تلقائية عن القرارات التأديبية التى يحكم بالغائها لعيب فى الشكل أو الاختصاص ، اذا ثبت لديه أن الاتهام الموجه الى الموظف جسيم ، وأن الضرر الذى أصابه نتيجة القرار التأديبى المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص ، سوف يلحقه لا محالة فيما لو أصدرت الادارة القرار السليم ، لأن التعويض فى هذه الحالة ، يفقد ركنا أساسيا ، وهو علاقة السببية بين الخطأ والضرر .

---

(١) وذلك اذا لم تسقط الجريمة بالتقادم على النحو الذى سبق توضيحه .

أما اذا ألغى القرار أو الحكم التأديبى لسبب موضوعى : لأن الموظف لم يرتكب الخطأ المنسوب اليه ، أو لأن ما نسب اليه بفرض وقوعه لا يشكل ذنبا اداريا ، أو لأن الجريمة سقطت بالتقادم أو سبق أن عوقب عليها من قبل السلطة المختصة..الخ ففى هذه الحالات وأمثالها تطوى صفحة التأديب نهائيا ، ولا يمكن أن يسأل الموظف عن ذات الخطأ أمام أية جهة تأديبية أخرى ، ويتعين تصفية جميع الآثار التبعية التى ترتبت على محاكمته تأديبيا والتى شرحناها فى موضعها من هذا المؤلف . وكل اجراء يتم فى مواجهته على خلاف ذلك ، يعتبر غير مشروع لتعارضه وحجية الحكم الصادر بالغاء الحكم أو القرار التأديبى .

المطلب الخامس

الطعن الذى استحدثه القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤

١ ـ ولقد أطلقنا على هذا الطعن المستحدث تسمية « الطعن التنسيقى » لطبيعته ، ذلك أن المحكمة الادارية العليا تشكل من عدة دوائر كلها على قدم المساواة ، ولا تلتزم أى منها بالمبادىء التى تقررها دائرة أخرى ، مما قد يشيع البلبلة فى المبادىء التى ترسى أسسها المحكمة الادارية العليا ، التى أنشئت أساسا لتوحيد هذه المبادىء ، والتى يلتزم بها عملا جميع أنواع المحاكم الادارية الأقل درجة (١) ولقد تنبه المشرع لهذا الاحتمال فى القانونين الأولين المنظمين لمجلس الدولة ، فأخذ بنظام الدوائر المجتمعة التى كانت تقوم بهذا التنسيق . ولكن المشرع المصرى استغنى عن نظام الدوائر المجتمعة ، بنظام المحكمة الادارية العليا .

---

(١) ولقد رأينا تطبيقا معبرا فى هذا المجال ، وهو الخاص بالطعن فى القرارات النهائية الصادرة بالتأديب من المجالس التأديبية ، وحكم الدائرة الجديدة فى هذا الصدد .

ولقد أشرنا فى الطبعات السابقة من مؤلفنا فى القضاء الادارى الى الفجوة فى هذا النظام ، لأن نظام الدوائر المجتمعة كان ينطوى على علاج وقائى ، فى حين أن نظام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا كان يقوم على علاج لاحق • ولهذا فان القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ يكون قد سد الثغرة التى أشرنا اليها ، اذ جمع بين العـلاج الوقائى والعلاج اللاحق • ولكنه استعاض عن نظام الدوائر المجتمعة ، بدائرة واحدة موسعة ، مع الاحتفاظ بجوهر النظام القديم للدوائر المجتمعة •

٢ ـ حالات الاحالة الى المحكمة المستحدثة : نصت عليها الفقرة الأولى من المادة ٥٤ مكررا بقولها : « اذا تبين لاحدى دوائر المحكمة الادارية العليا عند نظر أحد الطعون ، أنه صدرت منها أو من احدى دوائر المحكمة أحكام سابقة ، يخالف بعضها البعض ، أو رأت العدول عن مبدأ قانونى قررته أحكام سابقة ، صـادرة من المحكمة الادارية العليا تعين عليها احالة الطعن ••• » ويتبين من هذه الفقرة ، أن المشرع قد حدد حالتين للاحالة هما :

(أ) صدور أحكام تتضمن مبـادىء متعارضة من دائرة واحدة أو أكثر •

(ب) اذا رأت احدى دوائر المحكمة أن الحاجة ماسة للعدول عن مبدأ قررته أحكام سابقة •

فالحالة الأولى تدخل فى نطاق التنسيق • أما الحالة الثانية فتواجه الظروف المتغيرة • ومن المسلمات أن القـانون الادارى قانون مرن ، لأنه قانون المرفق العام ، الذى يقوم على أساس مبدأ التغيير والمطابقة ، لمواجهـة الظروف المتغـيرة • وهكذا يكون المشرع قد وضـع نظاما للتنسيق المسبق بين مختلف دوائر المحكمة ، وهو أمر طيب • ويلاحظ من ناحية أخرى أن هذا التنسيق يواجه دوائر المحكمة الادارية العـليا وحدها • أما التنسيق بين مختلف أنواع المحاكم الادارية ، فيواجه عن طريق الطعن أمام المحكمة الادارية العليا •

٣ ــ تشكيل المحكمة المستحدثة : نصت الفقرة الأولى من المادة ٥٤ على تشكيل المحكمة بقولها : « ... احالة الطعن الى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائى من أحد عشر مستشارا برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه . » ويتضح من هذا النص :

(أ) أن المشرع حدد أعضاء المحكمة بأحد عشر مستشارا ، فى حين أن نظام الدوائر المجتمعة كان يجمع كل مستشارى المحكمة .

(ب) لم يضع المشرع نظاما محددا لكيفية اختيار أعضاء المحكمة ، كمراعاة الأقدمية مثلا ، بل ترك الاختيار لمطلق تقـدير الجمعية العامة للمحكمة الادارية العليا . وان كان المشرع قد عين رئيس الهيئة وحصره فى رئيس المحكمة الادارية العليا أو الأقدم من نوابه .

(جـ) ان تشكيل الهيئة يتقرر سنويا ، فهو ليس تشكيلا ثابتا .

(د) لم ينص المشرع صراحة على مبدأ الزام الحكم الصـادر من هذه الهيئة الجديدة ، ولكن هذا مفهوم ضمنا ، لأن الهيئـة هى محكمة بكل ما تحمله هذه الكلمة من دلالة . ومن ثم فان أحكامها تحوز حجية الشىء المقضى ، وتلتزم جميع المحاكم بالمبادىء التى تقررها .

٤ ــ الاجراءات أمام المحكمة : هى ذات الاجراءات المقررة أمام المحكمة الادارية العليا بصفة خاصة ، وأمام القضاء الادارى بصفة عامة ، وان كان المشرع قـد نص على بعض اجراءات على سـبيل التخصيص ، هى :

(أ) يجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الاحالة (من قرار رئيس الدائرة التى قررت

الاحالة) على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلســة التى ستنظر فيها الدعوى •

(ب) يتعين اعلان الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوما على الأقل •

(جـ) حدد المشرع أغلبية خاصة للأحكام التى تصدر من الهيئة المستحدثة ، وهى سبعة أعضــاء على الأقل من بين الأحد عشر عضوا الذين تشكل منهم المحكمة •

ملحوظة : لقد احتوى هذا المؤلف على اخطاء مطبعية ادت احيانا الى اخطاء نحوية ولغـوية . ولكنها من الوضـوح بحيث لا تخفى على فطنة القارىء .

الفهـــرس

صفحة

الفصل الثانى — تصنيف الجرائم التأديبية

صفحة

الفصل الثالث — بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية

صفحة

الباب الثانى — العقوبة التأديبية

الفصل الأول — مبدأ شرعية العقوبة

صفحة

الفصل الثانى — العقوبات التأديبية المقنعة

صفحة

الفصل الثالث — العقوبات التبعية والاجراءات الاحتياطية

الفصل الرابع — انقضاء العقوبة

الباب الثالث — السلطة التأديبية

الفصل الثانى ـ السلطات التاديبية فى مصر

صفحة

الباب الرابع — الاجراءات التاديبية

الفصل الأول — الخصائص العامة للاجراءات التاديبية

الفصل الثانى — الاتهـام

الفصل الثالث — المحاكمة التاديبية

الباب الخامس — الرقابة القضائية على التأديب

الفصل الأول — شروط قبول الطعن

الفصل الثانى — الحكم فى الطعن

للمؤلف (١)

١ — نظرية التعسف فى استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٧٦

(وقد ظفر الأصل الفرنسى للمؤلف بجائزة الرسائل من كلية الحقوق بجامعة باريس سنة ١٩٥٠) .

٢ — القرار الادارى امام مجلس الدولة والمحاكم القضائية سنة ١٩٥٠ (نفد)

٣ — القانون الدستورى بالاشتراك مع المرحوم الدكتور عثمان خليل ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٥٥ (نفد)

٤ — نشاط الادارة العامة ، الطبعة الثانية ١٩٥٤ (نفد)

٥ — مسئولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٥٧ (نفد)

٦ — تنظيم الادارة العامة ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٥٥ (نفد)

٧ — النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة سنة ١٩٨٤ .

---

(١) تقتصر هذه القائمة على المؤلفات القائمة بذاتها ولا تشمل البحوث التي نشرت فى المجلات العلمية المتخصصة .

٨ — القضاء الادارى (وقد ظفرت الطبعة الأولى منه بجائزة الدولة للقانون العام سنة ١٩٥٦) (نفد)

٩ — الأسس العامة للعقود الادارية ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٨٤

١٠ — مبادىء القانون الدستورى ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٦٠ (نفد)

١١ — التطور السياسى للمجتمع العربى ، الطبعة الثانية سنة ١٩٦٦

١٢ — شرح نظام الادارة المحلية الجديد ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦١ (نفد)

١٣ — الوجيز فى نظم الحكم والادارة ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٢ (نفد)

١٤ — ثورة ٢٣ يوليو بين ثورات العالم ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٥

١٥ — السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى ، الطبعة الخامسة سنة ١٩٨٦

١٦ — الوجيز فى القانون الادارى ، سنة ١٩٨٤

١٧ — المطول فى القضاء الادارى :

— الكتاب الأول : قضاء الالغاء ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٨٦

— الكتاب الثانى : قضاء التعويض ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٨٦

— الكتاب الثالث : قضاء التأديب ، الطبعة الثالثة ١٩٨٧

١٨ — عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ، دراسة مقارنة . الطبعة الثانية سنة ١٩٧٥ .

١٩ — مبادىء علم الادارة العامة ، الطبعة السادسة ، سنة ١٩٨٠ .

٢٠ — الوجيز فى الادارة العامة ، طبعة سنة ١٩٨١ .

٢١ — المطول فى القانون الادارى : الكتاب الأول : سنة ١٩٧٧ (الطبعة الثانية)

الكتاب الثانى : سنة ١٩٧٩ (الطبعة الثانية)

الكتاب الثالث : سنة ١٩٧٩ (الطبعة الثانية)

رقم الايداع بدار الكتب القومية

٨٦/٥٩٧٨

الترقيم الدولى

٩٧٧ — ١٠ — ٠٢٤٥ — ٧

طبع هذا الكتاب

بمطابع دار الاشعاع

١٤ شارع عبد الحميد ــ جنينة قاميش
السيدة زينب ــ القاهرة

ت : ٣٦٣٠٤٦٩